

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

“EL VETO PRESIDENCIAL EN EL ECUADOR. PERIODO 1979-2013.”

PABLO SEBASTIÁN VALDIVIESO KASTNER

DIRECTOR: Dr. MARCO PROAÑO DURÁN

QUITO, 2015

Quito, D.M. 12 de agosto de 2015

Doctor
Santiago Guarderas Izquierdo
DECANO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. 225-SJG-2015 de 26 de mayo de 2015 se me remitió un nuevo ejemplar de la Disertación de Abogacía intitulada **"EL VETO PRESIDENCIAL EN EL ECUADOR. PERIODO 1979 - 2013"**, elaborado por el señor SEBASTIAN VALDIVIESO KASTNER.

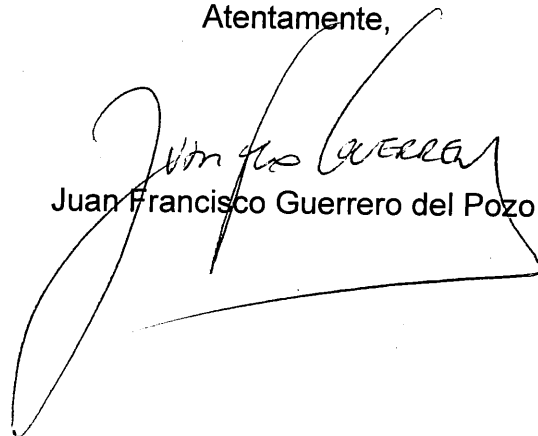
En consecuencia, he procedido a analizar con detenimiento el antedicho trabajo, arribando a las siguientes conclusiones:

1. El trabajo contiene una verdadera investigación que debió haber demandado al estudiante varias horas de trabajo de campo y recopilación de información, lo cual resulta destacable, pues es muy común encontrar disertaciones que contienen solamente una síntesis de algunos autores o inclusive una síntesis de normativa relacionada al tema.
2. El estudiante, en su rol de investigador, ha generado una serie de cuadros estadísticos relacionados con los vetos presidenciales, que de forma objetiva permiten evidenciar una serie de hechos muy interesantes, tales como la tendencia de cada Presidente al momento de evaluar la función legislativa.
3. Es indudable que la metodología y variables utilizadas por el estudiante en su investigación pueden ser mejoradas u optimizadas, pero no se puede desconocer que el trabajo es una rica fuente de información de cómo ha evolucionado y funcionado la generalmente tensa relación entre la función ejecutiva y legislativa.
4. La bibliografía utilizada es suficiente para tratar un tema de esta naturaleza y si bien existen algunas falencias desde lo formal, sería injusto desmerecer un trabajo de esta naturaleza por esas omisiones menores.

En función de lo señalado, al trabajo realizado le otorgo la nota de **10/10**.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juan Francisco Guerrero del Pozo', is written over the printed name. The signature is stylized with large, sweeping loops.

Juan Francisco Guerrero del Pozo

Quito, 29 de junio de 2015

Señor Dr.
Santiago Guarderas I.
DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE
En su despacho.

Señor Decano:

Dando contestación al atento Oficio mediante el cual me comunica que he sido designado profesor informante de la Disertación de Licenciatura titulada "EL VETO PRESIDENCIAL EN EL ECUADOR. PERIODO 1979-2013" elaborada por el señor Pablo Sebastián Valdivieso Kasstner, me permito presentar el informe requerido.

La Disertación desarrolla, en el primer capítulo, una condensada pero no por ello incompleta aproximación, a las relaciones ejecutivo-legislativo en un sistema presidencial, con una referencia específica al caso ecuatoriano. La afirmación de que la "doble legitimidad" es el origen de la "pugna de poderes" requeriría mayor desarrollo y un enfoque que no se agote solo en lo institucional y en las relaciones antagónicas entre el presidente y el congreso.

El segundo capítulo está dedicado al análisis del veto presidencial en legislaturas multipartidistas en el Ecuador, en el periodo comprendido entre 1979 y 2013, al que, lo ha subdividido en tres periodos que abren y cierran con la adopción y vigencia de las respectivas constituciones. Mención especial merece la estructura y tipología adoptada y adaptada para el desarrollo de esta parte de la investigación así como las variables empleadas para demostrar la hipótesis inicial.

Sin duda es un esfuerzo académico digno de ser destacado sobre todo por la investigación realizada que le obligó a construir una base de datos propia que incluye todos los proyectos de ley que pasaron a segundo debate entre 1979 y 2013, distinguiendo aquellos que recibieron objeción total de los que solo fue parcial y así formar la variable dependiente a utilizar.

En este capítulo luego se encuentra bastante bien desarrollados los criterios de codificación y operatividad de las variables independientes para así explicar la relación entre causa y efecto. Este sería sin duda el mayor aporte de su trabajo.

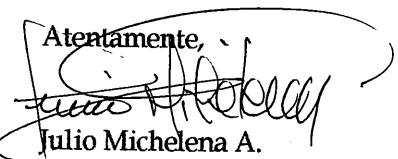
El capítulo dedicado a conclusiones y recomendaciones es desigual pues si bien las conclusiones están bien determinadas no pasa lo mismo con las recomendaciones.

Respecto de la bibliografía utilizada me parece amplia, pertinente y actualizada. Además, el alumno ha tenido el cuidado de realizar las citas correspondientes siempre que ha acudido a la opinión de los tratadistas.

Por último, a lo largo de la tesis pero sobre todo en los dos primeros capítulos, se han deslizado varias faltas ortográficas y/o de redacción que, por tratarse de la versión final de la tesina, debieron corregirse a tiempo.

En fin, la presente Disertación es un destacado esfuerzo de su autor y cumple, sin duda, con los requisitos que esta clase de trabajos académicos demanda y por las consideraciones expuestas, es mi parecer que debe ser aprobada con la nota de 10/10.

Atentamente,



Julio Michelena A.

PROFESOR INFORMANTE

Dedicatoria

“A la sabiduría, la fuerza y la belleza que se reflejan en todos aquellos que buscan hacer el bien por el bien mismo”

Agradecimientos

A todos los que se han ido

Y especialmente a: SBS, HSP, ACJD

RESUMEN

Esta investigación analiza el uso de los vetos parciales y totales, como una prerrogativa del jefe de Estado, dentro de un contexto de un sistema de presidencialismo fuerte y una legislatura multipartidista con baja capacidad de negociación y formación de coaliciones. A través de una base de datos que incluye todos los proyectos de ley que han pasado en segundo debate en el Ecuador dentro del periodo 1979-2013, se prueban algunas variables con el fin de brindar posibles explicaciones a las variaciones en la probabilidad de existencia de una objeción presidencial. Las mencionadas variables se integran en tres grupos: el primero tiene que ver con cuestiones endógenas del proyecto de ley, el segundo con aquellas exógenas y propias del proceso legislativo, y en el tercero se especifican situaciones pertenecientes al contexto político. Después del análisis se identifica que la importancia de la ley, la iniciativa legislativa, el tiempo de trámite y el tipo de gobierno son variables que influyen en la posibilidad de que un presidente emita un veto total o parcial.

ABSTRACT

This research analyzes the use of partial and total vetoes, as president's prerogative in a strong presidential system and a multi-party legislature with low bargaining power and coalition formation context. Through an original database that includes all the bills passed on final reading in Ecuador in period 1979-2013, I analyze some independent variables in order to provide possible explanations for variation in the probability of a presidential veto. These variables are integrated into three groups; the first one includes bill's endogenous issues, in the second I pick up some characteristic of the legislative process and exogenous issues, in the third I present political context issues. After analysis I identify that law's importance, the legislative initiative, the bargaining time and the type of government are variables that reported influence on the possibility of a presidential total or item veto.

ÍNDICE

Resumen.....	iv
Siglas utilizadas.....	vii
Introducción.....	1

CAPÍTULO I

EL PRESIDENCIALISMO Y LAS RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

1.1.- Relaciones Ejecutivo-Legislativo.....	5
1.1.1.- Características del modelo presidencialista.....	7
1.1.2.- Inestabilidad institucional generada por el presidencialismo.....	10
1.1.3.- Legislativo Reactivo.....	15
1.1.4.- Ejecutivo Fuerte.....	19
1.1.5.- El caso ecuatoriano.....	23

CAPÍTULO II

VETOS PRESIDENCIALES EN LEGISLATURAS MULTIPARTIDISTAS

2.1.- Veto presidencial en América Latina.....	27
2.1.1.- Vetos presidenciales en Ecuador.....	29
2.1.1.1.- Estructura y tipología.....	30
2.1.2.- Hipótesis y variables.....	37
2.1.2.1.- Variable dependiente.....	39
2.1.2.2.- Variables independientes.....	39
2.1.3.- Metodología.....	48
2.1.4.- Resultados y análisis.....	53

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1.- Conclusiones.....	62
3.2.- Recomendaciones.....	65

BIBLIOGRAFÍA..... 67

ANEXOS

Anexo A..... 73

Anexo B..... 74

Anexo C..... 75

Anexo D..... 76

Anexo E..... 77

Anexo F..... 88

Siglas utilizadas

CFP: Concentración de Fuerzas Populares

PSC: Partido Social Cristiano

PSP: Partido Sociedad Patriótica

UDC-DP: Unión Demócrata Cristiana-Democracia Popular

ID: Izquierda Democrática

PUR: Partido Unión Republicana

PC: Partido Conservador

PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano

FRA: Frente Radical Alfarista

PCK: Partido Pachakutik

AP: Alianza País

JRA: Jaime Roldos Aguilera

OHL: Oswaldo Hurtado Larrea

LFB: León Febres Cordero

RBC: Rodrigo Borja Cevallos

SDB: Sixto Durán Ballén

ABO: Abdalá Bucaram Ortíz

FAR: Fabián Alarcón Rivera

JMW: Jamil Mahuad Witt

GNB: Gustavo Noboa Bejarano

LGB: Lucio Gutiérrez Borbúa

APG: Alfredo Palacio González

RCD: Rafael Correa Delgado

INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso sobre la idea de que las atribuciones propias de uno de los poderes del Estado, no deben ser administradas completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer directa o indirectamente ninguna influencia preponderante sobre los otros en lo tocante a la administración de sus respectivos poderes. No puede negarse que el poder tienda a extenderse y que se le deba refrenar eficazmente para que no rebase los límites asignados, de modo que reviste de importancia tomar en cuenta los principios de separación de poderes y frenos y contrapesos (Hamilton, Madison & Jay, 1990).

Dentro de este marco, se cree que la acción del gobierno necesita del trabajo conjunto de los poderes del Estado. Una labor obstruccionista mutua puede llevar a una seria crisis política en el ámbito del gobierno e incluso del régimen. Si bien en teoría, los poderes deberían colaborar, se cree que existen algunos motivos institucionales y jurídico-políticos que incentivan a que esto no suceda. De este modo los presidentes podrían hacer uso sus atribuciones reactivas como es el caso del veto (Alcántara & Sánchez, 2001).

Las tareas de las cámaras legislativas, dentro del proceso de elaboración de las leyes y como órganos de control y fiscalización, tradicionalmente han sido estudiadas por las distintas ramas del Derecho Constitucional y la Ciencia Política (Alcántara & Sánchez, 2001). El veto presidencial se incluye dentro de este campo de estudio, más allá de que es una institución eminentemente política. *“Y siendo el Derecho una ciencia social, no puede hacer abstracción de una realidad viviente y dicha realidad es esencialmente política”* (Cea-Egaña, 1980: 3). Al respecto cabe citar a Bidart Campos, cuando menciona que *“no todo lo jurídico es político, toda acción política, toda actividad política, son fenómenos jurídicos.”* (Bidart-Campos, 1989: 45).

Estos enfoques de estudio, dan cuenta de que ha existido un amplio tratamiento del tema en la región latinoamericana, especialmente en la década de 1990. Gracias a esto existen insumos teóricos, metodológicos y empíricos suficientes para desarrollar esta investigación circunscrita a los ámbitos espacial y temporal que se describirán más adelante.

Aunque existe un gran desarrollo bibliográfico sobre las relaciones ejecutivo-legislativas en Latinoamérica, aquello no necesariamente se reproduce en Ecuador y menos desde una perspectiva de tipo jurídico¹. En otras palabras se puede afirmar que en el caso ecuatoriano, existen muy pocos estudios académicos que abordan el tema del veto presidencial, por cuanto este país se convierte en un caso de estudio interesante al no haber sido explorado previamente, menos aún desde una perspectiva comparada históricamente.

Tomando en cuenta que las leyes tienen una aplicación *erga omnes*, se hace trascendente conocer las razones por las que un presidente utiliza su poder de veto. Si lo hace por cuidar sus propios intereses políticos a través de la imposición de su agenda legislativa, o para evitar que existan desajustes en el orden económico, o en su defecto, lo hace para velar por los derechos y los intereses de sus mandantes. Así mismo la sociedad a través de sus representantes podría ejercer un mejor control y fiscalización a los órganos del poder público, e incluso serviría como un aporte para tomar en cuenta en caso de una futura reforma legal.

A pesar de lo anteriormente dicho, existe un interés personal en el tratamiento del asunto, ya que hace parte de una agenda de investigación planteada alrededor del tema de las relaciones ejecutivo-legislativo. Como se sabe, el veto es apenas una de las formas en la que estos dos poderes se relacionan, existen diferentes instituciones como la cesación recíproca de funciones, el juicio político, entre otras.

¹ De la revisión bibliográfica sobre el caso ecuatoriano únicamente se ha encontrado que Fernández (1999), trata el tema desde una perspectiva legalista, que incluye un análisis puramente normativo de la Constitución de 1998.

Las relaciones ejecutivo-legislativas, se constituyen como un tema clásico de los desarrollos académicos. Ha sido abordado desde varias perspectivas: jurídica, ciencia política, sociología jurídica. A nivel regional latinoamericano han existido importantes desarrollos teóricos y empíricos. Muchos de estos estudios, toman como referencia los países más grandes de la región, como es el caso de Brasil, México, Chile, Argentina, sin embargo, por diversas razones, países como el Ecuador se han quedado fuera de los casos de estudio. De tal suerte que se constituye como un país poco explorado alrededor de las relaciones ejecutivo-legislativo y dentro de ellas, el tema del veto presidencial, desde una perspectiva jurídica.

Dentro de este contexto cabe mencionar que esta investigación se la efectuará en el Ecuador, puesto que existe mayor facilidad de acceso en cuanto a: datos, bibliografía especializada y actores clave en el desarrollo del proceso legislativo. Se pretende abordar el tema desde una perspectiva histórico-comparada por cuanto no es necesario circunscribirla de una forma más determinada en lo que al ámbito espacial se refiere.

Una vez superadas las dictaduras militares, en el Ecuador, se dio paso a una nueva etapa llamada periodo de “regreso a la democracia”. Es así que al finalizar la década del 1970, con la promulgación del texto constitucional de 1978-79, se da lugar al desarrollo de las instituciones políticas contenidas en aquella carta fundamental. Posteriormente, debido a varios factores de inestabilidad, suceden varias reformas constitucionales, mismas que desembocan en la codificación de un nuevo texto en 1998. Con aciertos y errores, esta Constitución se mantuvo por una década, sin embargo, debido al proceso político llevado recientemente, fue sustituida por la actual Constitución de 2008, misma que ya ha tenido sus primeras reformas.

Sobre esta base, se ha tomado el periodo comprendido entre 1979 y 2013, toda vez que los sucesivos cambios constitucionales han transformado el diseño institucional, jurídico y político del país. De esta manera se han delineado tres periodos: 1979-1998, 1998-2008, 2008-2013. Cada uno marcado por la puesta en

vigencia de una nueva Constitución, y con cada una de ellas, nuevas reglas de juego y diferentes previsiones sobre el desarrollo de las relaciones ejecutivo-legislativo.

Esta investigación tendrá un enfoque jurídico, que está direccionado a indagar sobre el desarrollo del veto legislativo como una institución jurídica, pero sin perder de vista el marco de la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo. En otras palabras, se pretende aportar una visión panorámica y a su vez sintética sobre las características principales, y el uso del veto legislativo por parte del presidente, complementado con análisis de evidencia empírica que muestre las causas que podrían influir en una mayor incidencia de objeciones presidenciales. De todo lo dicho se desprende la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué factores influyen en la posibilidad de que exista una objeción, frente a un proyecto de ley enviado por el congreso, por parte del Presidente?

Los objetivos de esta investigación se direccionan a identificar y verificar empíricamente las razones que pueden influir en el momento en que un presidente veta un proyecto de ley. En específico, se espera comprobar si, dentro del juego político y de las relaciones ejecutivo-legislativo, entendidas en un contexto de gobierno presidencialista, con pugna de poderes, un ejecutivo fuerte y una baja capacidad de la legislatura para formar coaliciones y llegar a acuerdos; variables como: conformación del congreso, importancia de la ley, tema de la ley, tiempo de discusión de la ley, iniciativa legislativa, periodo “luna de miel, popularidad presidencial; pueden ser condiciones que expliquen la variación de vetos presidenciales.

CAPÍTULO I

EL PRESIDENCIALISMO Y LAS RELACIONES

EJECUTIVO-LEGISLATIVO

1.1.- Relaciones Ejecutivo-Legislativo

Uno de los problemas de la democracia Latinoamericana en los últimos 50 años ha sido la recurrente pugna entre los poderes² Ejecutivo y Legislativo³. Es reconocido por muchos autores (Sartori, 1994; Alcántara, 1995; Linz, 1994; Linz & Valenzuela, 1994; Lijphart, 1992; Linz, 1990; Mainwaring & Shugart, 1997; Mainwaring, 1990) que dicho enfrentamiento lleva a la inmovilidad y desgaste del régimen político, y en consecuencia bloquea el proceso de elaboración y definición de políticas públicas. Los dos fenómenos combinados -la inmovilidad y el bloqueo- se traducen en lo que algunos autores (Alcántara, 1995) llaman la ineficacia del sistema político en cuanto a sus rendimientos, esto es, en cuanto a su capacidad para dar respuestas a los problemas que le plantea la sociedad.

La pugna de poderes se da en el marco de una forma de gobierno presidencial, cuyo funcionamiento está articulado y condicionado por la existencia de un determinado régimen de partidos políticos. El debate en torno al tema apunta muy fuertemente a la naturaleza misma del sistema presidencial, no sólo en Ecuador sino en América Latina. Para algunos autores (Conaghan, 1994; Burbano & Rowland, 1998; Mejía-Acosta, 2002), las frecuentes pugnas aluden irremediablemente a los débiles arreglos institucionales que genera el presidencialismo y a sus efectos sobre la credibilidad de la ciudadanía en la Democracia, es decir, frente a su propia legitimidad. “(El) *crónico estrés*

² En esta investigación se usarán alternativamente los términos “función” o “poder” sin entrar a la discusión sobre su diferencia. Para ampliar sobre este punto ver: (Salgado-Pesantes, 2012: 119).

³ A lo largo de la presente investigación se usarán alternativamente los términos: asamblea, legislatura, congreso, legislativo, cámara como sinónimos.

institucional de la democracia ecuatoriana tiene su precio: el respaldo público hacia la democracia se ha erosionado frente a la impredecible y absurda (bizarre) interacción del Presidente y los legisladores” (Conaghan, 1994:1).

“Necesaria e inevitablemente, la democracia debe definir canales para la expresión y procesamiento del conflicto social. Solamente en tanto logre establecer esos canales -por consiguiente, en la medida en que reconozca la existencia del conflicto y diseñe mecanismos adecuados para su resolución- será verdaderamente una democracia. En ese sentido, la democracia se caracteriza principalmente por la vigencia de reglas que, a la vez que regulan el conflicto, establecen límites y pautas para el juego político y aseguran deberes y derechos para todos los ciudadanos. Se ha llegado a afirmar que “el único modo de entenderse, cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es el considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen “quién” está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos” (Pachano, 2003: 78).

Ahora bien, no se puede considerar al presidencialismo, ni a ninguna otra forma de gobierno democrático, fuera del régimen de partidos que lo hace funcionar. El desempeño de las instituciones jurídico-políticas estará fuertemente condicionado por las prácticas de los partidos políticos, y por la manera cómo entienden el ejercicio de la política dentro del marco normativo vigente (Alcántara & Sánchez, 2001). Esta consideración nos lleva a pensar que la pugna de poderes dentro del régimen presidencialista debe ser explicada en un escenario con varias dimensiones concatenadas entre sí: a) El presidencialismo; b) La inestabilidad institucional que éste genera (en la región de América Latina); c) las interacciones entre un ejecutivo poderoso y un legislativo reactivo.

Se puede decir que la dinámica del sistema político está determinada por las reglas que definen la interacción entre Ejecutivo y Legislativo, es decir, por la Carta Política como tal. El veto, como prerrogativa presidencial está encuadrado dentro de la dinámica descrita, de modo tal que se vuelve necesario efectuar un análisis previo para entender dicho marco. En este orden de ideas, en los siguientes apartados, desarrollaré las características básicas del modelo presidencialista; después pasaré revista al debate que se ha llevado en torno a las vicisitudes de

dicho modelo. Después, describiré el papel reactivo que ocupa el congreso frente a los amplios poderes del presidente. Estos elementos, así planteados, brindan una idea cabal del desarrollo de las relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel de Latinoamérica, como un contexto necesario de cara a comprender el veto presidencial, y además nos permiten pasar a estudiar el caso ecuatoriano en particular.

1.1.1.- Características del modelo presidencialista

Aun cuando existen diversos tipos de presidencialismo (Sartori, 1994), y las diferencias entre ellos pueden llegar a ser tan grandes como las diferencias con el parlamentarismo (García-Díez, 1997). Mainwaring y Shugart, definen al presidencialismo como una forma de gobierno en la que el presidente es siempre jefe del ejecutivo, se lo elige de forma popular directa o indirectamente; y, tanto su período, como el de la legislatura es fijo (Mainwaring & Shugart, 2002). Así mismo, Sartori ha definido algunos requisitos básicos para considerar a un sistema político como presidencial. Estas condiciones son tres: a) Elección popular directa del Presidente; b) El Presidente nombra con autonomía del Congreso a su gabinete⁴; y c) Existe una línea de autoridad clara desde el Presidente hacia abajo, es decir, que el Presidente *dirige* el Ejecutivo (Sartori, 1994: 97-98).⁵ Estos criterios pueden variar en su aplicación concreta pero no en su esencia. Los tres principios definen y configuran lo que Sartori denomina la “lógica sistémica” del presidencialismo. A la idea del mandato fijo ya citada por estos autores, (Linz, 1994: 6) añade la legitimidad de la que goza el presidente elegido de forma directa. No obstante, lo dicho no constituye un rasgo definicional sino más bien un efecto del presidencialismo.

Si nos atenemos a estos criterios básicos, el sistema político latinoamericano y en especial del caso ecuatoriano son, en sus rasgos fundamentales, regímenes

⁴ Actualmente, esta característica no está presente en todos los regímenes presidenciales de la región, ver los casos de: Uruguay y Puerto Rico.

⁵ En efecto, el poder Ejecutivo tiene una estructura monista, es decir hace las veces de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Salgado-Pesantes, 2012).

presidenciales. Ahora bien, de acuerdo con Alcántara, el núcleo central de todo sistema político democrático está dado por el tipo de relaciones que se establecen entre el Ejecutivo y el Legislativo (Alcántara, 1996: 87). La teoría constitucional distingue dos formas centrales de organizar esas relaciones: la parlamentaria y la presidencial.

Lo característico de un régimen presidencial es que en él las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo no están dadas en términos de una cooperación inmediata, de una identificación plena entre los dos poderes. Al contrario, el presidencialismo se basa en la idea de una “separación de poderes”, sobre la cual se pretende establecer una relación política de equilibrio y controles mutuos (“checks and balances”). Esta es una característica básica y fundamental que distingue al presidencialismo del parlamentarismo. En este último, por el contrario, las relaciones entre los dos poderes son, siempre e inevitablemente, de colaboración (Alcántara, 1995: 89). Es así que el jefe de gobierno es designado por el parlamento sobre la base de una mayoría. Por lo general, el jefe de gobierno es el líder del partido con la mayor representación parlamentaria. Sartori también ha diferenciado a los dos regímenes a partir de la forma cómo organizan las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: mientras en el presidencialismo el poder está *separado*, en el parlamentarismo el poder está *compartido* (Sartori, 1994: 97-135).

La separación de poderes en el presidencialismo se expresa a través de votaciones diferentes para elegir al Presidente y al Congreso. En los presidencialismos cada elector tiene un voto presidencial y un voto parlamentario. Este hecho no solo condiciona el diseño del sistema electoral con una gama amplia de variantes y posibilidades, sino que deja abierta la posibilidad de que un candidato a la presidencia pueda proclamarse ganador sin contar con una mayoría en el Congreso.

Se trata de una primera y muy importante consecuencia de la separación de poderes. En el presidencialismo, por lo tanto, la cabeza del gobierno se puede mantener sin el apoyo, o en abierta oposición con el Congreso. De este hecho se derivan, como se irá viendo, varios problemas vinculados con la gobernabilidad y la estabilidad del sistema democrático. En el parlamentarismo, por el contrario, el voto se emite únicamente para configurar el parlamento, y es la mayoría

parlamentaria la que designa al jefe del gobierno y su gabinete. La separación de poderes que caracteriza al presidencialismo es tema de apasionados debates académicos. Hay quienes sostienen que el poder está separado solo nominalmente, porque en la práctica, dada las funciones diferenciadas atribuidas a cada uno, se da una interdependencia (Shugart & Carey, 1992: 19).

La afirmación de Shugart y Carey plantea un problema complejo de discusión y análisis: si el funcionamiento adecuado del sistema presidencial requiere la complementariedad de los dos poderes, dadas sus funciones diferenciadas, ¿cómo establecer formas de cooperación que neutralicen los potenciales problemas derivados de la separación de poderes? Si se pueden desarrollar mecanismos de cooperación entre las dos funciones, entonces puede volverse cierta una de las ventajas del presidencialismo sobre el parlamentarismo mencionada por Shugart y Carey: la posibilidad de un juego de controles mutuos, de balance y equilibrio del poder, que no inmovilice al Presidente ni amenace la estabilidad del Congreso.

El tema no es fácil de resolver, Lijphart, por ejemplo, sostiene que una de las características del presidencialismo, derivada de la separación de poderes, es su inclinación a ser un sistema mayoritario, y a obstaculizar la formación de una política de consensos en ausencia de una mayoría. El presidencialismo funciona bien cuando hay mayoría favorable al gobierno, y muy mal cuando no la hay. Esta tendencia del presidencialismo latinoamericano a bloquear la formación de una política de consensos, se debe a la concentración del poder en el Ejecutivo y en la figura del Presidente, lo cual vuelve al sistema contradictorio en sí mismo. *“Mientras la separación de poderes pone alguna presión hacia una democracia consensual, la elección popular del Presidente y la concentración del poder en una persona, son influencias poderosas en la dirección de un sistema mayoritario”* (Lijphart, 1998: 98-99). El argumento plantea una paradoja: el régimen presidencial concentra el poder en el ejecutivo, pero se sostiene en el principio de la separación de poderes.

Esta paradoja plantea interrogantes sobre la viabilidad de encontrar, en el presidencialismo, mecanismos de cooperación entre los dos poderes del Estado – ejecutivo y legislativo-, tal como lo sugieren Shugart y Carey. El problema central

que plantea Lijphart es el siguiente: ¿es posible, bajo el presidencialismo, generar una política de consensos cuando se tiene un gobierno de minoría? La pregunta se aplica con todo rigor al caso ecuatoriano que se abordará más adelante. Lijphart solo menciona una desventaja del presidencialismo sobre el parlamentarismo, puesto que en este último la formación de una mayoría es una condición previa para organizar el gobierno. Sin mayoría no hay gobierno. En el presidencialismo, por el contrario, un Presidente sobrevive sin mayoría. Pero aun en estas condiciones, el Jefe de Estado encuentra muchos obstáculos para hacer viable su gobierno, mientras el Congreso de mayoría se ve imposibilitado de gobernar (Linz, 1994: 62).⁶

1.1.2.- Inestabilidad Institucional generada por el presidencialismo

La inestabilidad institucional generada por el presidencialismo ha sido un tema de singular debate en el espectro latinoamericano. La discusión se ha centrado en qué tan conducente es el presidencialismo, como forma de gobierno, para llegar a un régimen democrático estable. La separación de poderes inherente al presidencialismo ha llevado a muchos autores a sostener que su característica básica es la “*doble legitimidad*”, pues los dos poderes se originan en la voluntad popular (Linz, 1994: 7). La doble legitimidad se acentúa o se pone en evidencia cuando un Presidente no cuenta con una mayoría legislativa para gobernar ni con un bloque parlamentario sólido de apoyo que le permita influir en las actuaciones del Congreso.

El riesgo de la “*doble legitimidad*” es precisamente la *pugna de poderes*, la competencia por el poder y los bloqueos institucionales mutuos. Cuando esos bloqueos ocurren -argumenta Linz- no hay un principio democrático al que se pueda apelar para zanjar la disputa, puesto que los dos poderes emanan de la soberanía popular. “*En ausencia de cualquier principio lógico para definir quién*

⁶ A pesar de existir una amplia tradición presidencialista en el continente, países como Chile (1891-1924) y Brasil (1961-1963) tuvieron regímenes calificados como semi-presidencialistas.

tiene la legitimidad democrática, es muy provocador usar formulaciones ideológicas para legitimar los componentes presidenciales del sistema y deslegitimar a quienes se oponen a él, transformando lo que es un conflicto institucional en un serio conflicto social y político” (Linz, 1994: 8). En el presidencialismo, el conflicto entre las dos ramas del gobierno sobre qué función es la más adecuada para ejercer ciertos poderes, puede conducir a una escalada de discrepancias. En regímenes parlamentarios, no se da esta competencia puesto que los primeros ministros no tienen una base electoral independiente del poder legislativo.

A diferencia de los regímenes parlamentarios, como ya se dijo, los regímenes presidenciales han fijado periodos: los presidentes son elegidos por un período de tiempo específico. Esta disposición tiene desventajas tanto para aquellos presidentes que cumplen sus agendas, como para los que no lo hacen. La mayoría de las Constituciones Latinoamericanas prohíben la reelección inmediata de los presidentes en funciones⁷. En consecuencia, buenos presidentes se quedan fuera del cargo, aunque la población en general, las élites y los partidos políticos y otros actores principales sigan apoyándolos.

Los sistemas presidenciales casi siempre tienen disposiciones constitucionales de juicio político, pero son menos flexibles en situaciones de crisis, ya que cualquier intento de deponer al presidente sacude fácilmente el régimen democrático (Mainwaring & Shugart, 1997). Cuando un presidente es enormemente impopular y ha perdido la mayor parte apoyo en la legislatura, no existen mecanismos acertados para sustituir al jefe del Ejecutivo. El presidente puede ser incapaz de llevar a cabo un coherente curso de acción debido a la oposición del Congreso, pero ningún otro actor puede resolver el problema dentro de las reglas del juego democrático. En consecuencia, en muchos casos, un golpe de Estado parece ser el único medio de librarse de un presidente incompetente o impopular⁸ (Mainwaring, 1990).

⁷ Excepciones a esta afirmación son los casos de Bolivia, Brazil, Ecuador, Colombia, y un caso extremo de reelección indefinida Venezuela.

⁸ Claros ejemplos de esta idea son los episodios vividos en el Ecuador en 1997, 2000 y 2005.

Aun cuando las críticas al presidencialismo parecen lógicas, Lijphart no deja de cuestionarse por qué un sistema que establece balances y equilibrios entre el Ejecutivo y el Legislativo produce cuellos de botella en lugar de formas democráticas consensuales. Todo intento, dice él, de producir una democracia consensual busca prevenir la existencia de una sola legitimidad democrática, que necesariamente se traduce en una sola concentración del poder. (Lijphart, 1998: 102). Ninguna forma democrática puede partir estructuralmente del principio de la concentración del poder.

Con algunas excepciones, como Colombia (1958-1974), los sistemas presidenciales no suelen institucionalizar alianzas, pactos, y acuerdos en la misma medida que los sistemas parlamentarios (Hartly, 1988). El poder ejecutivo no se forma a través de acuerdos postelectorales entre los partidos y no se divide entre varios de ellos, como ocurre en muchos sistemas parlamentarios. Aunque miembros de varios partidos a menudo participan en los gabinetes, las partes no son responsables por el gobierno. Presidentes elegidos mediante el voto popular, por lo tanto, disfrutan de una independencia de los partidos políticos, situación que no se presenta en los regímenes parlamentarios. Esta cuestión, sin embargo, puede alentar las relaciones antagónicas entre el presidente y el congreso en lugar de la moderarlas para que sean conducentes a una democracia estable.

Blondel y Suárez (1981) y Suárez (1982), llegaron a conclusiones similares. Estos autores discuten cuatro principales limitaciones institucionales del presidencialismo. En primer lugar, el periodo rígido impuesto por el régimen presidencial conduce a dificultades en la eliminación de un presidente impopular, y las cláusulas que prohíben la reelección hacen que sea imposible para los buenos líderes permanecer en el cargo. En segundo lugar, el presidencialismo da mayores posibilidades a las personas que no tienen experiencia ministerial y refuerza personalismo, a expensas de la creación de instituciones. En tercer lugar, los presidentes son más autónomos que los primeros ministros con respecto a los partidos políticos. En cuarto lugar, en contraste con los sistemas parlamentarios, los sistemas presidenciales carecen mecanismos institucionalizados para asegurar una mayoría en la legislatura, o mecanismos de negociación entre los partidos.

Las precariedades del presidencialismo, particularmente en América Latina, han sido señaladas ampliamente por Sartori y Linz. Según estos autores, la separación de poderes ha llevado al sistema presidencial a una situación en la cual el ejecutivo transita entre el abuso del poder, cuando cuenta con una mayoría parlamentaria; o la falta de poder, cuando es un gobierno de minoría (Sartori, 1994: 110). El resultado sería o bien el autoritarismo del ejecutivo o bien la crisis institucional. En lugar de generar equilibrios y contrapesos institucionales gracias a la separación de poderes, el presidencialismo llevaría a concebir el juego político como de “suma cero”, es decir, de “ganador único”. El argumento es que la elección presidencial es siempre una elección de mayoría, de la cual quedan excluidos todos aquellos votantes y partidos perdedores.

Bajo el presidencialismo, las crisis de gobierno se traducen en crisis del régimen político (Sartori, 1994: 110). De allí se explicaría la historia latinoamericana de una alternancia permanente entre democracia y dictadura.⁹ En los sistemas parlamentarios, donde los períodos de gobierno son móviles y flexibles en función del juego de mayoría, las crisis de gobierno no afectan al régimen político como tal. Las implicaciones pueden ser todavía más serias, puesto que un Presidente que se mantiene en el poder sin respaldo parlamentario, tiende a generar crisis del mismo Estado. Por la evidencia empírica y teórica ofrecida, queda claro que el presidencialismo tiene algunas limitaciones para garantizar una democracia estable.

Existen algunos autores que tienden a relativizar los argumentos ofrecidos en contra del presidencialismo (Shugart, 1995), bajo la consideración de que la evidencia presentada por la mayoría de los detractores del presidencialismo presenta lo que se conoce como “*sesgo de selección*”, toda vez que no incluye la etapa posterior a la primera guerra mundial, cuando muchas de las democracias parlamentarias tuvieron rupturas, por ejemplo los casos de España, Italia, Grecia, Francia, Turquía, Alemania (República de Weimar), y algunos países del África.

⁹ Ejemplos claros de esta realidad, son los casos de Chile de 1970-1973, que culminó con el derrocamiento del presidente Allende y la posterior instauración de la dictadura; el caso de Uruguay de 1933 y 1973; y el caso de Ecuador de 1997 y 2005.

De otro lado, dentro de este debate se han esgrimido algunos argumentos a favor del presidencialismo, que en lo principal se pueden sintetizar en las siguientes ideas. El presidencialismo, por definición parte de elecciones libres y plurales tanto del ejecutivo como del legislativo, lo que proporciona a los votantes una gama de opciones políticas a elegir. El pueblo puede brindar su apoyo al candidato de un partido en el plano presidencial y a otro para el ejercicio de la legislatura. Es decir que la persona que dirige el poder ejecutivo no necesariamente es quien tiene la mayoría dentro del legislativo, sino quién goza de la legitimidad directa otorgada por el voto popular.

De lo anteriormente anotado, se deriva que el presidencialismo ofrece ventajas en cuanto a rendición de cuentas e identificabilidad. La primera, (*accountability*) implica “*el grado y los medios con que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos*” (O’Donnell, 1994: 59), mientras que la segunda refiere “*una capacidad de los votantes para realizar una elección informada antes de los comicios, basada en su capacidad para calcular el abanico probable de gobiernos que puedan resultar de las elecciones*” (O’Donnell, 1994: 59).

Otro punto a considerar es que el presidencialismo, por su especial configuración, en cuanto a la independencia del legislativo, puede alentar a la formación de coaliciones. Esto se debe a que incluso un presidente con amplio soporte legislativo no tiene garantía de un apoyo irrestricto de sus copartidarios dentro de la cámara legislativa. Por contraste en los sistemas parlamentarios, los primeros ministros gozan de una amplia mayoría parlamentaria que los sostiene y por lo tanto pueden gobernar casi sin controles, y no se ven en la necesidad de formar coaliciones de gobierno (Sartori, 1994).

Así mismo, el hecho de que el presidencialismo se caracterice por señalar un mandato fijo para el presidente, se traduce en una mayor estabilidad en el gabinete, lo que favorece al gobierno. Al respecto, Shugart y Mainwaring, anotan que “*el presidencialismo eleva el umbral para la remoción del jefe de Estado [...] lo que*

se supone proporcionará mayor predictibilidad y estabilidad al proceso de toma de decisiones que los frecuentes desmantelamientos y reconstrucciones que aquejan a algunos sistemas parlamentarios, y que podrían ser especialmente persistentes en condiciones de inestabilidad macroeconómica que afectan a buena parte del mundo menos desarrollado” (Mainwaring & Shugart, 2002: 46).

Sin embargo de lo dicho, otros autores parten de presupuestos distintos. Nohlen cree que la consolidación de las democracias en América Latina no depende tanto de la elección de una u otra forma de gobierno, cuanto de la adaptación del presidencialismo al presente y a situaciones futuras (Nohlen, 1993). Tampoco Alcántara cree que, para el caso de América Latina, la discusión deba sujetar globalmente el tema de parlamentarismo o presidencialismo. *“No se puede hacer una reforma constitucional muy profunda en hábitos así para todos los países de América Latina. Creo, y en eso estoy de acuerdo con el profesor Nohlen, que cada régimen político en América Latina tiene su cadencia, su historia, y que esta polémica debe estudiarse y analizarse caso por caso, pero nunca globalmente. Creo que por allí no se puede llegar a ningún sitio y más bien se producirían disfuncionalidades”* (Alcántara, 1997: 63).

1.1.3.- Legislativo Reactivo

Según la literatura especializada, dentro del juego democrático, las legislaturas de los diferentes países se insertan de modos distintos en función de las prerrogativas y la capacidad de acción política que les permite el marco legal vigente. Es así que se puede distinguir un tipo de legislatura “proactiva”, que juega un papel protagónico al introducir y remover a los miembros del gobierno, además es el principal gestor de la toma de decisiones y la formación de la política pública a través de la formación y sanción de sus propias propuestas legislativas. Por otro lado, puede existir un tipo de legislatura más bien de carácter “reactivo”, las mismas que, se caracterizan por limitarse a enmendar o vetar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo; tienen menor cantidad de prerrogativas y atribuciones

que el ejecutivo lo que agrava las tensiones y la constante pugna de poderes como ya se refirió anteriormente (Cox & Morgenster, 2001).

Ejemplos clásicos de la primera categoría, se pueden encontrar en la mayoría de parlamentos europeos. Una mixtura entre las dos está presente en el congreso y senado de los Estados Unidos de América. Y finalmente, el segundo caso lo podemos observar ampliamente en la realidad latinoamericana, donde las cámaras legislativas están imposibilitadas para remover a los presidentes¹⁰, y tienen problemas para generar y llevar a la práctica sus propias iniciativas de política pública (Cox & Morgenster, 2001).

Como ya se mencionó, en el contexto latinoamericano, las legislaturas se encasillan en la categoría de reactivas (Cox & Morgenster, 2001; García-Diez, 1997). Esta afirmación implica que los procesos de toma de decisiones entre las dos funciones del Estado –Ejecutivo y Legislativo- son asimétricos ya que en la mayoría de los casos, el presidente, en uso de sus –más o menos amplias- facultades legislativas, es quien figura como proponente de la mayor cantidad de proyectos de ley que tramita la legislatura, y al mismo tiempo ocupa un papel protagónico en el proceso de toma de decisiones y en la formación de la política pública.

En la mayoría de casos en Latinoamérica, el proceso de elaboración de las leyes suele seguir la siguiente secuencia: en primer lugar, el presidente propone uno o más proyectos de ley. Segundo, el congreso, en primer y segundo debate enmienda, acepta o rechaza dicho proyecto de ley. Tercero, en el caso en que la legislatura ha rechazado o enmendado una o varias de las propuestas legislativas introducidas por el ejecutivo¹¹, éste tiene la capacidad de, o bien negociar, o bien adoptar medidas unilaterales, o bien usar sus herramientas políticas para socavar capacidad de la legislatura para oponerse frente a un eventual veto presidencial. Cuarto, el presidente veta o promulga el proyecto de ley en función de lo que suceda en el paso anterior.

¹⁰ Una excepción a esta afirmación es el caso ecuatoriano a través de la figura llamada “muerte cruzada” o cese recíproco de funciones. Es una forma de destituir al presidente que fue introducida en la Constitución de 2008, y que es propia de los sistemas semipresidenciales.

¹¹ En el contexto propuesto, se asume que los presidentes de América Latina se destacan por la cantidad de atribuciones y prerrogativas, mismas que les dotan de mayor poder y fuerza política frente a las otras funciones del Estado (Basabe, 2014).

Cox y Morgenstern, entienden el proceso de negociación como la concesión de ciertas acciones efectivas direccionadas a ganarse la buena voluntad de los legisladores, o en su defecto el hecho de “comprar” los votos de los diputados ya sea a través de favores políticos para los líderes de los partidos, o por medio de redes de corrupción.

Así mismo, los citados autores definen a las medidas unilaterales, como la expedición de decretos presidenciales en materias que deberían ser reguladas por una ley. Se ha verificado que a nivel latinoamericano se suele utilizar este tipo de prácticas como una forma de legislar pasando por alto al congreso, dando como resultado un método de implementación unilateral de la política pública por parte del presidente, sin la necesidad de tener que acudir a ningún tipo de negociación a nivel político con la función legislativa.¹²

En cuanto a socavar las capacidades de la legislatura, los autores quieren significar que los presidentes manipulan la arena política, en función de ganar una mayoría en las siguientes elecciones legislativas, a través de métodos como la disolución del poder legislativo, o controlando la carrera política de los diputados de tal forma que en el siguiente periodo pueden pasar los proyectos de ley de su interés sin mayores desgastes.

La calificación de “legislaturas reactivas” surge, entonces, en un contexto en el que el congreso está atomizado en una gran cantidad de partidos políticos, de diferentes líneas ideológicas, que enfrentan serias dificultades para formar alianzas. Esto se traduce en una baja capacidad de negociación y de mantenimiento de acuerdos en el tiempo. Así mismo, estas dificultades también hacen que se complejice la labor legislativa de los partidos de oposición, ya que al no encontrar consensos, es muy poco probable que se pueda consolidar una mayoría que

¹² “Los países en los que este poder es más alto ya que el Presidente puede emitir decretos no delegados por el Legislativo (aunque los decretos tienen validez sólo por un tiempo limitado y/o ante situaciones de emergencia y el Congreso puede revocarlos) son Colombia (1991) y Perú (1993). Una segunda posibilidad, en cuanto al grado de poder de decreto del Presidente, es la establecida por Argentina (1853, 1994), Chile (1980) y Panamá (1972), donde el Ejecutivo puede legislar mediante decretos siempre que el Legislativo le delegue esa función en determinadas situaciones y en materias concretas. Existe otro grupo de países en los que la delegación sólo es permitida en situaciones de emergencia y/o en muy pocas materias (Ecuador, 1998, 2008, Guatemala, 1985, Honduras, 1982, México, 1917 y Uruguay, 1967).” (García-Montero, 2009: 4). Actualmente, en el Ecuador un ejemplo de este tipo de prácticas es el llamado “Decreto 16” Registro Oficial Suplemento 19, del 20 de junio de 2013.

respalde un proyecto de ley y que se mantenga en su posición inclusive, si el mismo es vetado, total o parcialmente, por el presidente. De este modo, tenemos una cámara legislativa, cuyo principal papel dentro del juego democrático es usar las herramientas que están a su alcance para intentar hacer contrapeso a un ejecutivo fuerte.

De acuerdo con el modelo teórico de Cox & Morgenstern, dentro de la modalidad de legislaturas “reactivas” se presentan varias subcategorías en función del tipo de parlamento al que el presidente se enfrenta, y en atención a dicha consideración utilizan un tipo de estrategia de las ya mencionadas: Primero, cuando existe una mayoría legislativa de carácter “recalcitrante”, entendida como la presencia de un minúsculo grupo de legisladores del partido del presidente o la inexistencia de los mismos; y por contraste una amplia mayoría de oposición que tenderá a bloquear las iniciativas presidenciales. Segundo, en el caso de una mayoría “negociadora”, donde el parlamento tiene voz y voto dentro del proceso de toma de decisiones. Tercero, “parroquial-venal” donde el legislativo está dispuesto a hacer concesiones a cambio de favores; o subordinada donde un alto porcentaje de legisladores están en deuda con el Presidente por lo que aceptará cualquier propuesta que haga. Las condiciones que hacen que el Parlamento sea de un tipo u otro son el porcentaje de legisladores que apoyan al Presidente y el porcentaje de legisladores con intereses parroquiales que basan su carrera política en ámbitos locales (Cox & Morgenstern 2001: 376).

Para explicar la forma en que los Presidentes latinoamericanos utilizan y cambian sus estrategias para adecuarse al tipo de Parlamento los autores, retomando la clasificación de Shugart y Carey (1992), recurren a la capacidad institucional que tienen los Presidentes para la toma de decisiones de manera unilateral. Así, pueden adecuarse al tipo de Parlamento utilizando sus poderes proactivos (uso de decretos de necesidad y urgencia¹³) para lograr sacar adelante sus medidas de gobierno. O pueden recurrir a otros poderes de corte integrativo, como las mociones de

¹³ “Entre julio de 1989 y el 24 de agosto de 1994 (fecha de la entrada en vigencia de la reforma constitucional), Menem dictó 336 Decretos de necesidad y urgencia, diez veces más que todos los dictados en la historia argentina desde la aprobación de la Constitución en 1853, pues entre este año y 1989 se dictaron sólo 35. Cabe señalar que no todos fueron reconocidos en el título por el Ejecutivo, solo 166 casos lo dicen explícitamente, 49 por ciento lo reconoció, en los demás, no lo admitió”. (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: 443-474).

necesidad y urgencia o la designación de ministros que les puedan ayudar a integrarse al proceso legislativo.

Finalmente, y cabe mencionar que existen estudios con evidencia empírica que tienden a relativizar el papel “reactivo” de los parlamentos de América Latina. Si bien es aceptado, que por el hecho de estar dentro de un sistema presidencial, el ejecutivo juega un papel central, los autores consideran a los congresos de Chile y Uruguay como actores con iniciativa propia. De esta forma, bajo condiciones institucionales favorables, tienen la facultad de hacer frente a ejecutivos fuertes. (Huneus & Berríos, 2005; Saeigh, 2010). En esta misma línea, existen investigaciones (Santos, Pérez-Liñán & Montero, 2014: 512) que apuntan que *“Al mismo tiempo, los trabajos empíricos sobre política legislativa han evidenciado una importante diversidad, por lo que resultaría un error considerar a todos los congresos latinoamericanos como actores sin iniciativa y a todos los presidentes como actores dominantes”* (Alcántara et al., 2005; Calvo, 2008; García Montero, 2009).

1.1.4.- Ejecutivo Fuerte

Como ya se estableció, el presidencialismo latinoamericano, en términos generales ha exhibido una tendencia al fortalecimiento del poder ejecutivo. De ahí que es necesario detenerse a reflexionar sobre las prerrogativas presidenciales en general, como una expresión fáctica de poder. Al respecto, la mayoría de la literatura que analiza la intensidad de los presidencialismos en América Latina parte de la idea de que esta forma de gobierno se asienta en un sistema de frenos y contrapesos *-checks and balances-* tendiente a mantener la separación de poderes mediante el equilibrio (Hamilton, Madison, & Jay, 1990).

Lo dicho en los anteriores acápites sobre el presidencialismo latinoamericano y sus vicisitudes, implica asumir que, paulatinamente, o bien se ha suprimido la representación de intereses diversos de cada rama del poder, o bien se han moderado sus capacidades de bloqueo mutuo, en la mayoría de los casos, a

favor del Ejecutivo. En otras palabras, existe un presidencialismo más fuerte en aquéllos contextos en los que los jefes del ejecutivo han ampliado de forma considerable su esfera de influencia jurídica y política formal respecto a los otros poderes del Estado (Negretto, 2010; Nino, 1992; Nino, 1996).

En América Latina, se ha trastocado la idea original de los mencionados *checks and balances* en dos aspectos centrales: a) Por un lado, evitando que surjan gobiernos divididos con representación de distintos intereses en la presidencia y el congreso. Una de las formas de suprimir el conflicto entre poderes, y quizá la más evidente, es evitar que el partido del presidente cuente con una representación minoritaria en el Congreso, o que contando con una representación significativa, el partido sea poco cohesivo y disciplinado. b) Por otro, otorgando al presidente, fuertes poderes para promover cambios legislativos, aun en ausencia de un apoyo legislativo mayoritario (Negretto, 2003; Jones 1995). Se han dado casos recientes como son Ecuador, Venezuela, Bolivia (Penfold, 2010).

Esta investigación sustenta que cuando los preceptos de orden legal, son más favorables para el presidente, la probabilidad de que éste tenga una participación preponderante en el proceso legislativo, va en aumento. Al mismo tiempo, la actividad legislativa, está delimitada por cierto tipo de reglas establecidas en la Constitución y las leyes orgánicas pertinentes. De este modo, dependiendo de las mayores o menores prerrogativas otorgadas al ejecutivo o legislativo, se pueden generar entornos más o menos provechosos para cada poder.

Dicho esto, reviste de importancia ahondar en las prerrogativas presidenciales que son determinantes a la hora de establecer la fortaleza institucional del Ejecutivo. En general se puede decir que hay cierto grado de consenso en los métodos para medir el poder presidencial. La literatura especializada, hace notar que habitualmente, se emplean dos estrategias básicas. La primera, es el método empleado por Shugart y Carey, donde se evalúan los poderes de los presidentes elegidos popularmente a través de 10 categorías, cada una de las cuales se mide en una escala que va de 0 a 4. El esquema de medición puede ser desglosado en dos partes. La primera contiene los *poderes legislativos*, es decir, atribuciones constitucionales otorgadas a los presidentes para ser parte del proceso legislativo, por ejemplo: veto total, veto parcial, decretos presidenciales, potestad

legislativa exclusiva. La segunda parte, respecta a los llamados *poderes no legislativos* que tiene que ver con las facultades que goza el presidente para la conformación de su gabinete, censura de ministros, disolución de la legislatura, entre otros (Shugart & Carey, 1992).

El segundo enfoque de la medición consiste en un inventario de las prerrogativas formales, propuesto originalmente por Duverger. Desde entonces, varios colaboradores han propuesto esquemas de medición con base en listas más o menos amplias de los poderes presidenciales, donde cada prerrogativa toma el valor de 1 si la Constitución le confiere dicha facultad, y toma el valor de 0 en el caso contrario (Duverger, 1978). En este sentido, Lucky ha propuesto una lista de 27 y 38 prerrogativas, donde se identifican diferentes tipos de atribuciones, para clasificar el nivel de apoder presidencial de los regímenes de los países post-comunistas (Lucky, 1993). Si bien esta metodología ha tenido cierta preeminencia en dichas latitudes, no lo ha hecho en América Latina, donde el referente por excelencia, continúa siendo el citado estudio de Shugart y Carey.

Además de los poderes constitucionales que se han mencionado, existen importantes aportes que han evidenciado el valor que tiene para los presidentes el contar con un apoyo más o menos relevante dentro de la legislatura (Cox & Morgenster, 2001; Tsebelis & Alemán, 2005; Alemán, 2013). A pesar de que se sigue considerando al presidente como un actor clave dentro del universo jurídico-político, la posibilidad de un veto por parte de la Legislatura, condiciona en alguna medida sus actos de gobierno.

En otras palabras, en la medida en que los presidentes latinoamericanos prevén las reacciones de los legisladores, su estrategia variará dependiendo del tipo de legislatura a la que se enfrenten. (Valdivieso & Rivera, 2015). Al hablar sobre poderes partidistas –también llamados poderes informales–, tales autores apuntan que *“la fuerza de la bancada oficialista en la legislatura –expresada en el número de asientos que ocupan dentro de la misma– influye decisivamente para incrementar la capacidad del ejecutivo para aprobar las políticas públicas incluidas en su agenda de gobierno”* (Mainwaring & Shugart, 2002: 47). En este

mismo sentido, Negretto menciona que la conjunción de poderes formales y partidistas da cuenta de la fortaleza que puede llegar a tener un sistema presidencial (Negretto, 2010).

Por otro lado, según Santos, Pérez-Liñán y García Montero *“el diseño institucional favorable al Ejecutivo puede tener poca relevancia cuando el partido de gobierno cuenta con sólidas mayorías parlamentarias o cuando todos los partidos tienen preferencias ideológicas similares. Por el contrario, los poderes constitucionales del Ejecutivo pueden tener un impacto mayor si el Congreso se encuentra altamente fragmentado”*. (Santos, Pérez-Liñán & García, 2014: 516-517).

En definitiva, lo que se desprende de los párrafos precedentes, es que para hacer una verificación, lo más cercana posible a la realidad, sobre la fuerza del presidencialismo, no basta con el análisis de las prerrogativas constitucionales, sino que es preciso ponderar factores del entorno político (poderes informales). Al respecto, se han realizado varias mediciones, llegando a conclusiones parecidas: en América Latina, el poder presidencial se ve influenciado por el marco jurídico vigente y por factores de orden político (conformación del Legislativo), incluso algunas de estas investigaciones introducen variables económicas. Además, los presidentes de la región, en general, gozan de amplios poderes. En algunos países se ha acentuado el poder presidencial (Venezuela, Ecuador, Panamá, Uruguay, Brasil, Chile), mientras que en otros se han modulado sus efectos (Honduras, Paraguay, Costa Rica, Guatemala) (Cox, 2006; García Montero, 2009; Metcalf, 2000; Negretto, 2013; PNUD, 2005; Samuels & Shugart, 2003; Shugart & Carey, 1992; Alemán & Tsebelis, 2005). *“El análisis destaca que la combinación de un diseño institucional favorable y una división del Congreso en bloques ideológicos diferenciados favorecen al poder ejecutivo. Otras dos condiciones, la existencia de una mayoría parlamentaria afín y la ausencia de fragmentación partidaria, se combinan con los elementos anteriores para garantizar el predominio del ejecutivo”* (Santos, Pérez-Liñán & García, 2014: 511).

1.1.5.- El caso ecuatoriano

Como ya se ha dicho, el Ecuador se enmarca dentro del llamado sistema presidencial, es así que durante todo el *periodo democrático*, a partir del análisis de las diferentes Constituciones (1979, 1998, 2008), se puede evidenciar claramente que el sistema presenta: a) elecciones directas y populares de cada uno de los presidentes;¹⁴ b) Un periodo fijo de 4 años durante el cual se ejerce el mandato;¹⁵ y c) El presidente tiene la posibilidad de nombrar y remover libremente a los miembros del Gabinete ministerial.

En cuanto a la función legislativa, se puede decir que ha atravesado por diferentes tipos de cambios institucionales, mismos que han repercutido en su conformación y duración. Es así que el número y categoría de legisladores ha variado (principalmente debido al aumento de población y la consecuente necesidad de mayor representación), así como también su periodo (entre dos y cuatro años), y sus atribuciones (especialmente la facultad de nombrar a altas autoridades públicas).

Dentro de este contexto, la agitada vida política-económica y jurídica que ha vivido el país desde el retorno a la democracia, ha derivado en la existencia de tres Constituciones y numerosas reformas a cada una de ellas. La etapa democrática del país se ha caracterizado por su continua inestabilidad, recurrentes golpes de Estado que han conllevado la salida del cargo de varios presidentes. La pugna de poderes y la complicada gobernabilidad, han sido la tónica cotidiana de los últimos 35 años. Sin duda en todo ese tiempo, las configuraciones institucionales y de factores informales han sufrido transformaciones. En tal sentido, la interacción de las variables anotadas en los acápites anteriores, ha experimentado algunos cambios.

Al respecto, las investigaciones para el caso ecuatoriano (en todo el periodo de regreso a la Democracia) han rotado entre estudios sociológicos, politológicos y

¹⁴ Una excepción para este caso, es el de Fabián Alarcón Rivera, cuya designación como Presidente Interino, provino del Congreso, y posteriormente fue ratificada en una consulta popular.

¹⁵ Si bien en la Constitución de 1979, en su art. 73 constaba que el periodo era de 5 años, esto se reformó posteriormente, tal como consta en el RO. 763 de 12 de junio de 1984. Es así que el periodo pasó a ser de 4 años.

jurídicos: (Oyarte, 2007; Zavala Egas, 2010; Pachano, 2007; Verdesoto Custode, 2015; Borja, 1991; Basabe, Pachano, Mejía & Polga, 2010; Salgado, 2012; Burbano & Rowland, 1998; De la Torre, 2006; Basabe, 2014; Mejía, 2004; Conaghan, 1994).

A pesar de la multiplicidad de puntos de vista analizados, se puede decir que existe un consenso frente a las vicisitudes que ha atravesado el presidencialismo ecuatoriano. En la perspectiva más apegada al derecho, Shugart & Carey (1992) hacen un esbozo de la fuerza del ejecutivo con base en la Constitución vigente en 1979. Mientras que Mejía (2000) hace mención a la preponderancia del presidente, dentro de su estudio de coaliciones legislativas donde toma como marco institucional las constituciones de 1979 y 1998; sin embargo, tan solo Basabe (2014) y Valdivieso & Rivera (2015), miden la fuerza del presidencialismo ecuatoriano integrando las variables anotadas en los acápites posteriores desde la perspectiva histórico-comparada. En este sentido, siguiendo el mencionado trabajo¹⁶, en esta sección se tomarán en cuenta las condiciones que ha tenido cada uno de los gobiernos en la conformación de la cámara legislativa, y en la aceptación presidencial, poniendo especial atención en las tres Constituciones del último periodo democrático y las prerrogativas a favor del Jefe del Ejecutivo.

Para realizar su análisis los citados autores revisan las atribuciones que se han otorgado al presidente para ejercer sus funciones en las últimas 3 Constituciones expedidas en el Ecuador: 1979¹⁷, 1998¹⁸ y 2008¹⁹. Posteriormente, las clasifican en atribuciones en “*Legislativas*” y “*No Legislativas*” en función del planteamiento de Shugart & Carey (1992), agregan una nueva categoría de “*otras facultades*” que según el caso ecuatoriano, no entrarían en ninguna de las anteriores. Finalmente, le otorgan una puntuación a cada una de las atribuciones, con la intención de cuantificar cuán *presidencialista* es cada texto constitucional. (Ver anexo A).

¹⁶ Si bien la citada investigación enfoca en su mayoría las variables para medir la fortaleza del presidencialismo, deja por fuera variables importantes como la distancia ideológica de los partidos presentes en la legislatura.

¹⁷ Publicada en el Registro Oficial Nro. 800 del 27 de Marzo de 1979.

¹⁸ Publicada en el Registro Oficial Nro. 1 del 11 de Agosto de 1998.

¹⁹ Publicada en el Registro Oficial Nro. 449 del 20 de Octubre del 2008.

Haciendo una lectura general, las 3 Constituciones presentan potestades a favor del Ejecutivo, que evidencian la tradición del presidencialismo fuerte en la historia constitucional del Ecuador. Es así, que se afirma que en ningún momento se ha modificado sustancialmente el sistema de gobierno ya que las “Capacidades legislativas y no legislativas del presidente”²⁰ se han mantenido intactas o tienden a aumentar en la mayoría de casos. En palabras de Salgado (2012), “[...] esto se traduce en la cantidad de poderes que ostenta el Jefe de Estado, mismas que tienden al “caudillismo” y que en numerosos casos se han otorgado en función de aumentar el nivel de gobernabilidad dentro del país, sin embargo la evidencia ha demostrado que mientras más atribuciones tienen los presidentes, más se afecta el régimen Democrático” (Salgado, 2012: 117). De los resultados ofrecidos se determina que la Constitución de 2008, acumula un mayor puntaje respecto de sus antecesoras (31) y viabiliza el ejercicio de un presidencialismo fuerte.

Posteriormente, Valdivieso & Rivera introducen al poder legislativo en el análisis, señalando que el país se ha caracterizado por tener una gran cantidad de partidos y una legislatura bastante atomizada (Burbano & Rowland, 1998; Pachano, 2007; Conaghan, 1994). “En el periodo analizado -35 años- únicamente en el periodo de Rafael Correa ha existido una mayoría abrumadora (61.54% y 72.99%), la única que le sigue es la formada por la ID (Izquierda Democrática) de Rodrigo Borja durante su primer periodo legislativo²¹ (42.25%), el resto de Legislaturas han presentado una baja representatividad del partido oficialista” (Valdivieso & Rivera, 2015).²² A partir de esto se puede entender, en parte, la creciente pugna de poderes que se ha venido dando desde la década de los 90 y que ha devenido en tres rupturas del régimen democrático. (Ver anexo B)

²⁰ Valdivieso & Rivera (2015), clasifican las atribuciones presidenciales de la siguiente manera. Capacidades Legislativas: Poder de Veto (total, parcial, por inconstitucionalidad), Decretos, Potestades legislativas, Potestades económicas, Potestades de consultar al electorado. Capacidades no Legislativas: Designación de gabinete, Censura de gabinete, Disolución de Asamblea, Potestad de Indulto, Revocatoria del Mandato, Otras capacidades.

²¹ Para la época la Constitución preveía periodos de dos años para los diputados, por consiguiente se entretenían elecciones legislativas a mitad del periodo presidencial.

²² En el citado trabajo, no se han tomado en cuenta las diferentes coaliciones legislativas que existieron en las diversas conformaciones del Congreso, ya que en todos los casos, éstas tuvieron corta duración, o se unieron sólo de forma coyuntural. Para profundizar al respecto ver: (Mejía, 2004).

A continuación, los citados autores, adicionalmente, ponderan la “aceptación presidencial” cuyos datos revelan que por regla general los presidentes han gozado de poca aceptación a su gestión. Esto nos permite entender el contexto de creciente descontento popular para con los gobernantes, a más de las medidas económicas impopulares que tuvieron que tomar cada uno en su momento. La excepción a la regla viene dada por el actual gobierno, que ha gozado de una amplia aceptación popular. (Ver anexo C)

Finalmente, concluyen que Ecuador *“es uno de los países que durante las últimas dos décadas ha oscilado entre un presidencialismo débil y un presidencialismo moderado, para finalmente adherirse a lo que hemos llamado Hiper-presidencialismo”* (Valdivieso & Rivera, 2015). Estas oscilaciones se deben principalmente a los factores aceptación presidencial y conformación del congreso ya que los poderes constitucionales, si bien cambian, la variación es menor entre las Constituciones de 1979 y 1998.

CAPÍTULO II

VETOS PRESIDENCIALES EN LEGISLATURAS MULTIPARTIDISTAS

2.1.- Veto presidencial en América Latina

Como se estableció en acápites anteriores, los presidentes, en general, gozan de una variedad de prerrogativas para influir dentro del proceso de formación de la política pública. Uno de los instrumentos más contundentes, es la capacidad para vetar legislación. El estudio de los vetos en el contexto norteamericano ha sido efectuado desde diferentes enfoques que pueden ser agrupados de la siguiente forma: Desarrollo histórico (Watson, 1988); veto legislativo como parte del proceso de toma decisiones dentro de la elaboración de la política pública (Wayne, Cole, & Hyde, 1979; Wayne, 1978; Neustadt, 1980); condiciones sobre las cuales existe probabilidad de que se produzca un veto exitoso (Cameron, Lapinski, and Rienmann, 2000; Cameron, 2000; Romer & Rosenthal, 1978). Deen & Arnold, 2002).

Sin embargo, la teoría y evidencia ofrecida por la mayoría de trabajos citados en el párrafo precedente, se vuelve poco útil cuando se pretende aplicarla a realidades institucionales que difieren del caso norteamericano. Si bien estas investigaciones nos muestran un panorama claro sobre el manejo del veto, no es posible hacer una extrapolación para el caso latinoamericano ya que existe una configuración institucional distinta (por ejemplo, la posibilidad de un veto parcial), y además las relaciones entre las funciones del Estado (multipartidismo), tienden a una mayor variabilidad (Palanza & Sin, 2014).

Los estudios en perspectiva comparada realizados por (Shugart & Carey, 1992; Mainwaring & Shugart, 1997; Carey & Shugart, 1998; Alemán & Schwartz, 2006) ofrecen una revisión amplia del veto en Latinoamérica. Estos trabajos parten,

en su mayoría, de la descripción de las diferentes constituciones de los países de la región, señalando la importancia del veto entendido como una prerrogativa presidencial, teniendo en cuenta la influencia de los presidentes dentro del proceso legislativo.

Destaca el estudio de Alemán & Schwartz (2006), que analiza la estructura del veto presidencial en 18 constituciones de países Latinoamericanos. Al respecto, los autores señalan que *“una descripción de las disposiciones de las constituciones latinoamericanas muestra el poder de veto presidencial es más ricos, variado, y regionalmente distinto que los que se ha podido apreciar hasta ahora”* (Alemán & Schwartz, 2006: 98). Posteriormente, los autores elaboran cuatro tipos de juegos²³ donde se ponen en funcionamiento los poderes de veto. De esas formas de juego, varios representan contextos donde los presidentes tienen veto parcial, mismo que a criterio de los autores, expande prerrogativas del ejecutivo al permitir que el presidente de revise y haga cambios puntuales en los proyectos de ley enviados por el Congreso. Este es el caso en 15 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Un argumento concordante, es el presentado por Tsebelis & Alemán (2005), donde se afirma que los vetos parciales, que conllevan la posibilidad de realizar observaciones, derivan en una facultad para que el presidente elija el texto final de un proyecto de ley (Palanza & Sin, 2013).

Así mismo, existen diversos estudios de caso que observan las particularidades del veto presidencial en varios países de América Latina: Uruguay (Buquet, Chasqueti, & Moraes, 1998; Magar & Moraes, 2003), Argentina (Figueroa & Schibber, 2005; Magar, 2001; Mustapic and Ferretti, 1995, Palanza & Sin, 2014), Chile (Magar 2001; Sandoval 2012), y Brasil (Hidalgo 2010). Estos trabajos nos dan una idea cabal del uso del veto en distintas constituciones, y bajo qué condiciones éstos pueden prosperar. La evidencia muestra que se produce un promedio anual de 4 vetos en Chile, aproximadamente 4.5 vetos en Uruguay, 13 vetos en Brasil y 14 en Argentina. En general estos estudios toman en cuenta, como

²³ Entiéndase a un “juego” como un modelo espacial que simplifica ciertos eventos de la realidad, para dar una explicación a cierto fenómeno (King, et. al, 1994: 34)

variables explicativas de la producción –y éxito- de los vetos, el nivel de afinidad de los presidentes con el Congreso, además de la relevancia del proyecto de ley.

Como se puede notar, una vez más, los trabajos para el caso ecuatoriano son incipientes, más aún desde una perspectiva temporalmente amplia como la planteada dentro de los objetivos de la presente investigación. En tal razón, en los siguientes acápites se ofrecerá una descripción detallada sobre la estructura y tipología de los vetos en Ecuador, al tiempo que se presentará evidencia empírica que soporte y/o discuta los argumentos planteados por investigaciones análogas.

2.1.1.- Vetos presidenciales en Ecuador

Esta investigación presenta un enfoque al caso ecuatoriano como un presidencialismo con legislaturas multipartidistas. Incluye una base de datos que abarca todos los proyectos de ley que han sido vetados, total o parcialmente, en el periodo 1979-2013. Ecuador se presenta como un caso de estudio interesante, puesto que en 34 años, de vida democrática, han existido tres constituciones y 12 presidentes.

Así mismo, nos permite hacer una comparación y encontrar las variaciones que pueden ocasionar las diferencias anotadas para los diseños institucionales de la región. Según el citado estudio de Alemán & Schwartz (2006), en las constituciones de Latinoamérica podemos encontrar varios tipos de vetos cuyas configuraciones, efectivamente marcan una diferencia a la hora de proponer una explicación que se pueda aplicar a la mayoría de países. Así, existen casos en los que el veto total puede ser reconsiderado por parte de la legislatura de manera inmediata. Casos en los que un veto parcial únicamente puede borrar partes de un proyecto de ley, o sólo puede enmendar algunos puntos, o estas dos posibilidades son permitidas de forma conjunta. Así también se puede requerir de una mayoría simple, o una mayoría de absoluta, o incluso una mayoría de tres quintos, para ratificar el proyecto de ley original. Otro ingrediente que origina cambios, es el hecho de que varios países presentan un legislativo bicameral.

Indudablemente el papel que tiene el texto constitucional para condicionar el ejercicio político en un sistema de gobierno específico no puede minimizarse. Las últimas 3 Constituciones vigentes en el Ecuador y aquí analizadas, demuestran que las modificaciones del diseño institucional no han sido sustanciales en lo tocante al sistema de gobierno. Potestades como el veto presidencial, decretos de excepción, iniciativa legislativa exclusiva así como las capacidades “no legislativas”, se han mantenido intactas en la mayoría de casos, más allá de que paulatinamente el poder del Ejecutivo esté en aumento.

La institución del veto presidencial -parcial y total- es un ejemplo de atribuciones que se mantienen sin modificaciones sustanciales en las 3 Constituciones. El veto, entendido como la facultad que tienen los Jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, es sin duda una de las mayores evidencias del poder que tiene, el presidente, como colegislador. En el caso ecuatoriano, sí el presidente veta un proyecto de ley totalmente, éste sólo puede ser reconsiderado por la Asamblea Nacional dentro de un año. Mientras que si, la veta parcialmente, la Asamblea Nacional puede allanarse a las correcciones del Ejecutivo con mayoría simple, u oponerse al veto con una votación de dos tercios de la cámara, formula mantenida desde 1979. En este sentido, los dos tipos de veto constituyen una poderosa forma de introducir y viabilizar la agenda legislativa del presidente, (Alemán & Schwartz, 2006) ya que es muy poco probable que en el Congreso de logre formar una mayoría calificada para insistir en el proyecto original.

2.1.1.1.- Estructura y tipología

Esta investigación tomará como definición de veto presidencial, la proposición hecha por los federalistas como “[...] *la facultad (que tiene el presidente) de devolver los proyectos de ley aprobados por las dos cámaras de la legislatura para que sean estudiados de nuevo; y los proyectos devueltos se convertirán en ley si, al ser reconsiderados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas Cámaras [...]*” (Hamilton, Madison & Jay, 1990: 95).²⁴ Los Federalistas llaman la atención señalando que el veto limitado del Presidente respecto de las

²⁴ Para profundizar sobre los antecedentes históricos del poder de veto, consultar: (Watson, 1988)

leyes o resoluciones de las dos cámaras legislativas; o en otras palabras, el derecho que le asiste de devolver todos los proyectos, acompañados de sus objeciones, con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmados posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo.²⁵

Para el caso Estadounidense, el veto fue creado como una “herramienta de último recurso” de ejercicio de autoridad unilateral de parte del presidente, y por tanto aplicada con poca frecuencia (Neustadt, 1980). Sin embargo, a criterio de Watson (1988), el veto se constituye como el arma legal más potente disponible para el presidente en su constante batalla con el Congreso. Mediante el poder de veto se puede evitar, al menos temporalmente, y con frecuencia permanentemente, la promulgación de las medidas aprobadas por el cuerpo legislativo. (Watson, 1988). Pero, lo dicho anteriormente, debe mirarse en el contexto de los llamados “checks and balances” que propenden a que cada poder se vea limitado por otro para lograr un equilibrio. Así frente al poder de veto presidencial, existe el poder de ratificación por parte de la legislatura.

Si bien todo lo dicho en los párrafos anteriores se aplica para el caso latinoamericano, como ya se dijo, se debe tomar en cuenta que en las Constituciones de éstos países además del “veto total”, se introduce el llamado “veto parcial”. Esta sola modificación, aunque parezca mínima, hace una gran diferencia a la hora de establecer un balance democrático. Es así que el ejecutivo se ve aventajado, frente al legislativo, dentro del juego democrático y en el proceso de formación de la política pública.

La teoría que se ha tejido alrededor del veto presidencial, permite identificar al menos tres tipos de vetos con subdivisiones en dos de los casos: a) Veto total, que como su nombre lo indica, se da cuando el presidente se opone de manera íntegra a un proyecto de ley; b) Veto parcial que puede variar entre: b1) Veto

²⁵ Una definición alternativa, puede ser la prevista por Alemán y Schwartz (2006): “[...] Un veto es un acto formal de rechazo, un voto en contra. Por tanto un veto presidencial es un voto en contra de un proyecto de ley que ha sido aprobado por el Poder Legislativo, pero aún no se ha promulgado [...]” (Alemán & Schwartz, 2006: 100).

parcial constructivo o enmendador: Se da cuando el presidente únicamente tiene la capacidad de introducir correcciones al proyecto de ley siempre que sean sobre el mismo tema; b2) Veto parcial eliminativo: Se da cuando el presidente sólo tiene la potestad de eliminar ciertas partes del texto del proyecto de ley; b3) Veto parcial-constructivo-eliminativo: Se da cuando el presidente puede ejercer de manera conjunta las dos capacidades ya descritas;²⁶ c) Veto por inconstitucionalidad que puede variar entre: c1) Veto por inconstitucionalidad total: cuando a criterio del primer mandatario, el proyecto de ley es totalmente inconstitucional; c2) Veto por inconstitucionalidad parcial: cuando, según el presidente, ciertos puntos específicos del proyecto de ley presentan vicios de inconstitucionalidad (Schwartz, 1999).

El caso ecuatoriano presenta un diseño institucional especialmente interesante debido a la gama de prerrogativas legislativas en manos del presidente. Como se mencionó anteriormente, los jefes de Estado pueden iniciar legislación, y de hecho, existe una potestad de iniciativa legislativa exclusiva en ciertos temas de importancia: División político administrativa del país, tributos, aumento del gasto público. Además existe la facultad reglamentaria y la posibilidad de emitir decretos presidenciales (Negretto, 2002). Esto asegura que una buena parte de las propuestas de política pública reflejen los intereses presidenciales.

En lo tocante al veto, como ya se mencionó, se presentan los casos típicos de la región, veto total y parcial constructivo-eliminativo²⁷, pero además en la Constitución de 1998 y 2008 se introduce el llamado veto por inconstitucionalidad. Éste último le da la facultad al presidente para vetar un proyecto de ley cuando considera que adolece de inconstitucionalidad. Dicha inconstitucionalidad es tratada por la Corte Constitucional como organismo de control encargado de emitir un pronunciamiento al respecto.

Dicho esto, pasaremos a describir el procedimiento legislativo donde se inserta cada uno de los tipos de veto existentes en el ordenamiento ecuatoriano.

²⁶ Schwartz (1999) Menciona claramente que la capacidad de ejercer un veto parcial constructivo-eliminativo, se traduce en un presidente dotado de mayor poder frente al legislativo.

²⁷ Una vez que se ha explicado la diferenciación entre los tipos de veto; en adelante, para el caso ecuatoriano, se entenderá veto parcial como veto parcial constructivo eliminativo.

Para que un proyecto de ley pase a formar parte del ordenamiento jurídico nacional, es necesario que pase al menos por tres²⁸ o cuatro²⁹ fases bien definidas:

- a) Iniciativa legislativa: Hace referencia a la persona, grupo de personas u organismo colegiado que está en capacidad legal de proponer un texto como proyecto de ley. Naturalmente, los legisladores son los primeros llamados a ejercer esta facultad. Al respecto en la constitución de 1979 se señala que la iniciativa nace de los legisladores, después en 1998 se menciona que los diputados deben tener el apoyo de un bloque legislativo, o 10 legisladores; y finalmente en 2008 se prevé que los asambleístas deben tener el apoyo de una bancada³⁰ o el 5% de la Asamblea³¹. Así también se prevé en las Constituciones del 79 y 98, que las comisiones legislativas³² pueden iniciar proyectos de ley, más esta disposición no se mantiene en 2008.

El presidente, por su parte, puede enviar proyectos de ley en cualquier materia. Sin embargo, también tiene una potestad conocida como iniciativa exclusiva, que implica que sólo el jefe de Estado podrá enviar, al legislativo, proyectos de ley que versen sobre: Cambiar el orden político administrativo del Estado; crear, modificar o suprimir tributos; aumentar el gasto público. La primera facultad es común a las tres Constituciones, más la segunda está prevista únicamente en las dos últimas.

En las tres Constituciones analizadas se señala que otras funciones del Estado pueden iniciar proyectos de ley. Así por ejemplo la función judicial ha impulsado ciertos proyectos de ley; también el Consejo

²⁸ La tercera fase sólo es posible cuando el presidente decide vetar el proyecto de ley en vez de sancionarlo.

²⁹ La cuarta fase sería viable en caso de que el presidente decida ejercer su poder de veto sobre el proyecto de ley y la cámara legislativa reúna la mayoría de votos necesaria para ratificar el proyecto de ley original.

³⁰ Según el art. 124 de la Constitución de 2008 una bancada se forma por al menos el 10% de los miembros de la Asamblea Nacional. Un porcentaje igual es lo que prevé el art. 128 de la Constitución 1998 para la conformación de un bloque legislativo.

³¹ Art. 134 de la Constitución de 2008

³² Principalmente las Constituciones de 1979 y 1998, se refieren a la comisión de legislación y fiscalización.

Nacional Electoral ha hecho lo propio. De igual forma, en las normas fundamentales citadas, se ha previsto que otros organismos del Estado como la Procuraduría, Fiscalía, Contraloría, Defensoría del Pueblo, Superintendencias, Servicio de Rentas Internas, tienen igual facultad de presentar proyectos de ley, siempre que tengan que ver con su especial ámbito de competencia.

Vale la pena destacar que las tres constituciones estudiadas reconocen la iniciativa popular para presentar proyectos de ley, más allá de que ésta haya sido utilizada muy pocas veces. Al parecer, los requisitos de recolección de firmas de apoyo son un claro obstáculo para que se efectivice la iniciativa popular. Finalmente, resta señalar que los movimientos y organizaciones sociales son reconocidos como actores capaces de proponer proyectos de ley, en las Constituciones del 98 y 2008, más no en 1979.

- b) Trámite del Proyecto de ley: El segundo momento se concreta en el trámite como tal de la ley. Si bien han existido ciertos cambios mínimos en general se ha mantenido el procedimiento. Una vez que el proyecto de ley ha sido propuesto entra a tratarse dentro del congreso, éste pasa a manos de una comisión legislativa en función de la materia sobre la que versa. Posteriormente, se elaboran informes de la comisión que son discutidos por el pleno de la cámara en un primer debate. Dentro del debate, se recogen todas las observaciones u objeciones que pudieren surgir de parte de los congresistas, mismas que pasan al análisis de la comisión y a la elaboración del informe para el segundo debate. Ya en el segundo y último debate se pueden incorporar más observaciones u objeciones después de lo cual el proyecto de ley pasa a un proceso de votación.

La votación de una ley depende del rango al que pertenezca. En la Constitución de 1998, estaba prevista una diferenciación para las leyes ordinarias –mayoría simple- y leyes orgánicas –mayoría calificada;

mientras que en la Constitución de 2008, no se hace tal distinción y todos los proyectos de ley requieren una mayoría absoluta para su aprobación.

Adicionalmente vale destacar que si bien las diferentes leyes orgánicas de la Función Legislativa, prevén un espacio de tiempo para que el trámite legislativo se efectúe, esto no suele cumplirse por diversos motivos. Entre ellos, por los tiempos en función de los acontecimientos políticos de la vida nacional, o por la dificultad para negociar entre los distintos partidos a fin de conformar una mayoría que apoye el proyecto de ley. Por otra parte, existen las llamadas “leyes de urgencia económica”, mismas que por disposición constitucional deben tratarse en un plazo máximo de 30 días so pena de la facultad del presidente de convertirlas en ley mediante decreto, en caso de que la legislatura exceda el plazo para el tratamiento de las mismas.³³

- c) Veto o sanción presidencial: Una vez que la legislatura ha dado trámite al proyecto de ley, éste pasa a manos del ejecutivo que en un plazo de 30 días –para la Constitución de 2008- o 10 días –para las Constituciones de 1998 y 1979- puede objetarlo o sancionarlo. En este último caso, el proyecto se transforma en ley posterior a su publicación en el registro oficial. En el primer caso, se pueden distinguir tres tipos de objeciones o vetos:

Veto total: Cuando el presidente se opone completamente al proyecto de ley que se le presenta, esto conlleva la imposibilidad por parte de la legislatura de tratar dicho proyecto durante un año. Esta disposición se ha mantenido a lo largo de las diferentes constituciones desde el regreso a la democracia en el país. Sin embargo, en la constitución de 1979, se

³³ Las leyes de urgencia económica deben seguir el mismo proceso legislativo mencionado, pero no deben sobrepasar el límite de 30 días.

prevé que la cámara legislativa puede solicitar al presidente que someta la decisión a consulta popular.³⁴

Veto parcial: Se da en los casos en que el titular del ejecutivo objeta ciertos puntos del proyecto de ley a través de la proposición de un texto alternativo, que no puede incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observa la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas. Más allá de que las disposiciones constitucionales³⁵ hagan parecer que se trata de un veto parcial constructivo, la evidencia levantada en esta investigación, prueba que en Ecuador al menos desde 1979, existe un veto parcial constructivo-eliminativo.

Veto por inconstitucionalidad: Como su nombre lo indica, este tipo de objeción se da cuando el Ejecutivo considera que todo o parte de ley adolece de inconstitucionalidad, enviará el proyecto de ley para que el órgano de control constitucional emita el dictamen respectivo. Este tipo de veto, no se contempla en la Constitución de 1979, ya que no existía el Tribunal constitucional, institución que apenas nace en 1996 y consolida su funcionamiento en el primer trimestre del siguiente año.

- d) Ratificación del proyecto de ley original: En caso de existir un veto total y una vez que ha pasado un año, en un solo debate el legislativo puede ratificar el proyecto de ley original siempre que cuente con una mayoría de votos favorables de dos tercios.

En caso de darse un veto parcial, la asamblea, tiene un periodo de 30 o 10 días –al igual que el presidente– para ratificar el proyecto de ley original con una votación favorable de dos tercios del cuerpo legislativo. Para esta etapa la Constitución de 1979 señalaba que se debe hacer en

³⁴ Más allá de que una consulta popular de este tipo, para la época fue un mecanismo de participación novedoso además de insertar un mayor equilibrio para el juego político entre las dos funciones del Estado. Adicionalmente dicha Constitución, prohíbe que el presidente de un veto total cuando el proyecto de ley ha nacido de la iniciativa popular.

³⁵ Constitución 1979, art. 69; Constitución 1998, art. 153; Constitución 2008, art. 138.

dos debates, mientras que sus predecesoras (1998 y 2008) tan solo prevén un debate. Por el contrario, hace falta tan sólo una mayoría simple para allanarse al texto alternativo propuesto por el presidente.

Finalmente, si, se ha dado un veto total por inconstitucionalidad y después del análisis correspondiente, el órgano de control constitucional dictamina que ha existido tal, el proyecto de ley se archivará. Mientras que si no existe el vicio, el proyecto de ley, de manera automática, se promulgará y publicará en el registro oficial. Por otro lado, en el caso de un veto parcial por inconstitucionalidad, sobre el que la Corte o Tribunal constitucional se haya pronunciado de modo favorable, dicho proyecto de ley regresa al legislativo para que se corrija y posteriormente se envíe al ejecutivo para su objeción o sanción. En el caso contrario, el proyecto de ley pasará a ser parte del ordenamiento jurídico nacional mediante el proceso ya previsto.

2.1.2.- Hipótesis y variables

Abstrayendo cuestiones políticas, el diseño de la naturaleza de las interacciones que tienen lugar durante el proceso legislativo en Ecuador, nos puede hacer pensar que el Ejecutivo y Legislativo han pasado por un proceso previo de negociación y construcción de un acuerdo que viabilice la aprobación del proyecto de ley con una proximidad cercana a las preferencias de la agenda legislativa presidencial (debido a la amplitud de poderes ya explicada). Sin embargo, no necesariamente se da esta situación, por la especial configuración política que ha tenido el Ecuador.

En palabras de Mejía-Acosta (2004), el país presenta un sistema de múltiples partidos, con una legislatura atomizada y con baja capacidad de construir y mantener coaliciones. Adicional a esto, los presidentes analizados no han conseguido concretar una mayoría legislativa (excepto en el caso de Rafael Correa) que les posibilite procesar sus preferencias legislativas. Así mismo, en el Ecuador, “[...] actualmente están en vigencia alrededor de 20083 normas, de las cuales

apenas alrededor de 547 son leyes en estricto sentido [...]” (Neira, 2015: 4). En otras palabras, en el contexto planteado de una continua pugna de poderes, son muy pocos los casos en los que existe un acuerdo entre el ejecutivo y el legislativo para impulsar un acuerdo que se vea plasmado en una ley.

Según Palanza (2009), los presidentes generalmente intentan introducir su política mediante decretos, reglamentos, acuerdos ministeriales; y por excepción legislan a través del congreso; cuando legislar por medio de decreto no es aceptable para los diputados. La citada autora, sostiene que los legisladores tienen ciertas preferencias a las que no están dispuestos a renunciar, más aún si pueden o deben ser tratadas mediante ley. Y que, en consecuencia, dichos legisladores tendrían suficientes incentivos para deshacer decretos ejecutivos. Como resultado, habría que esperar una cantidad mediana de proyectos de ley iniciados por el presidente y además una tasa más o menos importante de vetos a las iniciativas legislativas venidas del congreso.

A pesar de esto, Bonvecchi y Zelaznik (2010), relativizan el argumento descrito, señalando que las tasas de aprobación legislativa de las iniciativas presidenciales no expresan de un modo preciso la medida de éxito presidencial ya que no tienen en cuenta el grado en que las propuestas presidenciales se modifican en los debates de la cámara.

En todo caso, se cree que dentro de este contexto el presidente tendría más incentivos para hacer un “auto-veto” y así maximizar la expresión de sus preferencias en relación a la política pública. También se espera que a través del análisis del veto se pueda profundizar sobre las tensiones que existen entre las funciones ejecutiva y legislativa durante el proceso legislativo, más aún si se puede distinguir entre veto parcial, veto total, y las ratificaciones hechas por la legislatura.

En el periodo analizado, en segundo debate, la legislatura aprobó 1390 proyectos de ley, de los cuales 402 enfrentaron un veto presidencial,³⁶ y sorprendentemente, ninguna de ellas fue ratificada por parte de la legislatura. Qué explica este porcentaje de vetos y bajo qué condiciones es más probable que se dé un veto presidencial. Y cuándo los presidentes tienen mayores incentivos para vetar total o parcialmente un proyecto de ley. Las variables que explican estas interrogantes se desarrollarán en el siguiente acápite.

2.1.2.1.- Variable dependiente

Para observar la tendencia de las decisiones presidenciales en cuanto a la legislación, se ha creado una variable dependiente dicotómica que valora la dirección de dichas decisiones tomando (1) cuando un proyecto de ley es vetado y (0) en el caso contrario. En los casos en que un proyecto de ley ha tenido objeción, también se observa si ésta ha sido: i) total; ii) parcial; iii) total por inconstitucionalidad; y iv) parcial por inconstitucionalidad.

2.1.2.2.- Variables independientes

Para una mejor comprensión se han sistematizado tres grupos de variables explicativas: Dentro del primer grupo se encuentran aquellas que tienen que ver con cuestiones endógenas por cuanto se centran más en la ley como tal; en el segundo grupo están las que tienen que ver con disposiciones que regulan el proceso legislativo o exógenas; mientras que en el tercer grupo se contemplan la influencia que los recursos políticos de un presidente tiene sobre la tasa de vetos presidenciales.

Grupo 1

- a) Importancia de la ley: Se asume que en el caso ecuatoriano, el presidente querrá tener la mayor influencia posible en la administración del Estado,

³⁶ Cabe anotar que en el periodo investigado, no se han registrado vetos presidenciales por inconstitucionalidad.

por cuanto tenderá a regular los asuntos más importantes para la vida nacional. En este sentido, asignar un puntaje a la importancia legislativa de un proyecto de ley no es tarea fácil. Dentro de los estudios sobre el sistema estadounidense, destaca (Mayhew, 1991) quien establece ciertos criterios de importancia, más tarde ampliados por otros estudiosos (Cameron, 2000; Clinton & Lapinski, 2006). A pesar de la existencia de estos desarrollos teóricos, como ya se mencionó, no necesariamente pueden ser aplicados a los sistemas jurídicos latinoamericanos, entre los que se encuentra el presente caso de estudio, debido a las diferencias entre y uno y otro régimen, y las limitaciones del medio.

Por su parte, el trabajo de Monestier (2010) revisa la multiplicidad de criterios utilizados en estudios recientes con el fin de establecer diferentes niveles de importancia de la legislación, sugiere que se ganaría mucho con un criterio unificador que permita comparaciones entre países latinoamericanos. El citado autor afirma también que: “[...] *la importancia legislativa es difícil de definir, pero fácil de identificar* [...]” (Monestier, 2010: 38).

Por razones prácticas, en este trabajo se ha decidido continuar usando tres niveles de importancia definidos y usados en (Molinelli, Palanza, & Sin, 1999). A decir de los autores, esta clasificación es conceptualmente muy similar a la utilizada en (Mayhew, 1991), aunque no sea posible aplicar directamente criterio de Mayhew a este contexto.

Legislación hito: Esta categoría incluye únicamente leyes de suma importancia que establecen o crean nuevas instituciones estatales o jurídicas. También se consideran reformas a la legislación que comprenden efectos amplios y profundos en todo el país (reformas estrechas se colocan en la siguiente categoría). Algunos tratados internacionales también pertenecen a esta categoría, dado el alcance y la extensión de sus consecuencias. Ejemplos de este tipo de legislación son: Ley orgánica de la Función Judicial, Ley orgánica del Tribunal de

Garantías Constitucionales, Reformatoria a la ley de Régimen Monetario y a la ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

Legislación importante: En esta categoría contiene legislación que ciertamente presenta diversos grados de importancia, sin embargo, en última instancia, no está a la altura de producir grandes efectos históricos. Aquí se incluye legislación que regula cuestiones importantes, pero limitada en cuanto a su alcance. Dentro de este grupo, por ejemplo podremos encontrar: Reformatoria a la ley de Régimen Tributario Interno, Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, Ley de propiedad horizontal.

Legislación poco importante: En esta categoría se presentan las leyes que son más bien de tipo simbólico, o que establecen contenidos que son importantes sólo para un pequeño grupo de personas, y que presentan consecuencias menores para la población en general. Se puede señalar, a modo de ejemplo: Ley de servicio de transporte universitario, Ley de concesión de la lotería del Fútbol, Ley de creación del cantón Nangaritza.

Se ha preferido utilizar esta clasificación que, además de ser usada por estudios análogos (Palanza & Sin, 2014; Sandoval 2012; Hidalgo 2010), desde el punto de vista práctico y metodológico nos brinda mejores criterios que la categorización de ley orgánica y ordinaria. En especial, porque en la tradición legislativa del Ecuador se ha dado categoría de orgánica a leyes que no tienen este rango, lo que originaría contradicciones en la recolección de datos.

Se espera que mientras más importante sea el proyecto de ley, consecuentemente exista mayor probabilidad de que se dé una objeción por parte del presidente en funciones. En otras palabras, si, durante un periodo presidencial existe un número importante de proyectos de ley con relación a legislación hito, o legislación importante; luego aumentan

las posibilidades de que estos proyectos de ley sean vetados; estableciéndose así una relación directamente proporcional.

- b) Otro factor que se debe tomar en cuenta a la hora de establecer elementos que influyen en la variación de vetos presidenciales, es el tema de cada uno de los proyectos de ley presentados por la función legislativa. En general los presidentes pueden tener interés en legislar (y mantener el control) sobre ciertos temas estratégicos debido a su importancia política, jurídica, económica, cumplir ofertas de campaña, hacer frente a presiones de sociales o gremiales, cumplir con obligaciones internacionales, hacer más eficiente el servicio público o aumentar las recaudaciones tributarias, definir un nuevo marco para la explotación energética, entre otras.

Dentro del juego político hay una multiplicidad de factores que pueden marcar la diferencia en el desempeño de la actividad del Ejecutivo y del éxito en su gestión. De modo que el presidente podría mostrar su desacuerdo sobre la manera en que los legisladores han regulado ciertos asuntos, a través de una objeción parcial o total. Por ejemplo, existiría una tendencia mayor a vetar, al menos de forma parcial, un proyecto de implique un gasto público importante, cuando el país se encuentra en un momento de crisis.

En este orden de ideas se ha creado una variable independiente de las preferencias legislativas de los presidentes como una forma de explicar la variación de la cantidad de objeciones presidenciales. Para tal propósito se han clasificado los proyectos de ley que han sido vetados en función de los siguientes indicadores temáticos: i) Internacional; ii) Agropecuario-Ambiental; iii) Electoral; iv) Bancario y Sistema financiero; v) Privado-Comercial; vi) División territorial/político administrativo; vii) Educación/Salud; viii) Energético-Hidrocarbúfero; ix) FFAA y Policía; x) Gestión Pública/gasto Público; xi) Laboral-

Gremios profesionales; xii) Régimen seccional-GAD's³⁷; xiii) Penal; xiv) Tributario; xv) Funciones del Estado; xvi) Seguridad Social.

- c) Tiempo de trámite: El caso ecuatoriano, durante el periodo que se analiza, se ha caracterizado por presentar una alta atomización de los partidos políticos dentro de la legislatura, es así que se encuentra entre una de las más fragmentadas a nivel latinoamericano. Al mismo tiempo se han dado frecuentes pugnas de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo (Burbano & Rowland, 1998; Mejía Acosta, 2002). Estas características permiten inferir que los legisladores deben tomarse un tiempo más o menos largo para construir acuerdos entre varios actores para sostener el proyecto de ley. Esto implica que dicho proyecto ha pasado por una más o menos amplia discusión dentro del Congreso y constituye una expresión de las preferencias legislativas de los partidos de oposición, que no siempre son coincidentes con las del Presidente de turno.

Así mismo, existen muchos casos en los que el trámite del proyecto de ley inicia con un presidente, y es el siguiente mandatario el que se encarga de vetar o sancionar la ley. En el contexto planteado, se ha visto como una política repetitiva de los nuevos presidentes, desechar de cierta forma varias políticas o acuerdos que tuvo quien le antecedió en el poder, más aún en el periodo más inestable (1996-2005).

Entonces, se espera que mientras mayor es el tiempo que un proyecto de ley permanece en discusión, aumente la probabilidad de que éste sea vetado totalmente, y mientras este tiempo disminuya, existirán más posibilidades de que el veto sea parcial, o que no exista veto. Para comprobar la relación causal existente se ha creado una variable de tipo categórico en función del tiempo en que se ha discutido cada proyecto de ley: i) corta duración entre 1 y 120 días, ii) media duración, entre 121 y 540 días, iii) larga duración, entre 541 y 1080 días.

³⁷ Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Esta variable y “tipo de trámite” (explicada más adelante) funcionan bajo la misma lógica, de modo que los resultados esperados serían similares. Así combinadas las dos proveerían una idea más cercana de la explicación en torno a los vetos presidenciales.

Grupo 2

- a) Iniciativa legislativa: Una característica importante del proceso legislativo en el Ecuador, es que existen varios actores que pueden proponer un proyecto de ley para su trámite. Se distinguen cinco actores clave: i) Legislador/es oficialistas; ii) Legislador/es de oposición; iii) Presidente; iv) Otras funciones del Estado; v) Ciudadanía.

Se espera que, en general, el presidente esté más inclinado a vetar totalmente proyectos de ley propuestos por legisladores de oposición y por otras funciones del Estado, sobre todo cuando la distancia de preferencias entre poderes legislativo y ejecutivo sea mayor. En esta misma lógica, se tiene la expectativa de que el Presidente tendrá mayor propensión a vetar parcialmente los proyectos de ley en los que, o bien la iniciativa provino de él mismo, o bien de aquellos que fueron presentados por legisladores o bancada de su partido; toda vez que, dentro del congreso existen amplias oportunidades para cambiar un proyecto de ley presentado por éstos actores. Así mismo, se espera que existan más vetos totales cuando el proyecto de ley es propuesto por un partido considerado opositor.

En resumen, bajo estas especificaciones, lo que se busca es comprobar que existirán tantos vetos parciales o totales, cuantos proyectos de ley sean presentados por cada actor. Es decir, se establece una relación directamente proporcional para cada uno de los casos. Cabe notar que esta variable, revela los escenarios en los que pueden ocurrir los distintos tipos de objeción.

- b) Tipo de trámite: Legislar es una actividad compleja ya que requiere lograr varios acuerdos a través de la negociación donde se busca que los diferentes actores involucrados cedan posiciones. Ahora bien, como se analizó, las diferentes Constituciones han previsto varios tipos de trámite: i) Trámite ordinario; ii) Trámite ley económica urgente.

La ley calificada como “económica urgente” por disposición constitucional, deben tramitarse en un plazo perentorio de 30 días. En un plazo tan corto de tiempo, es poco probable que los legisladores hagan cambios de fondo al proyecto enviado por el presidente, lo que conlleva a que, a su vez, exista una alta probabilidad de que el presidente sancione dicho proyecto. Mientras tanto, los proyectos de ley que tuvieron un trámite ordinario están sujetos a una baja probabilidad de sanción. Siguiendo esta lógica, se espera que existan mayor cantidad de vetos cuando el proyecto de ley ha tenido un trámite ordinario.

- c) Requisitos de aprobación legislativa: Esta variable está íntimamente relacionada con el diseño constitucional y legal. En el caso ecuatoriano, en las Constituciones analizadas se observa una variación en las mayorías necesarias para la aprobación de un proyecto de ley. Estos cambios, según Alemán & Schwartz (2006), revelan una diferencia importante al momento de establecer los patrones bajo los que ocurre un veto.

Se sabe que dentro del proceso de negociación legislativa, los congresistas forman coaliciones en torno a ciertos puntos del proyecto para sostener una votación que permita aprobarlo. Actuando de forma estratégica, el presidente podría emitir un veto parcial que cambie, entre otros, los puntos de acuerdo que han dado lugar a la coalición, de tal forma que ésta se rompa y no exista mayoría suficiente para ratificar la objeción parcial. Por otro lado, se espera que los efectos de esta variable, combinados con los de la variable “importancia de la ley”, puedan

modular los cambios dentro de la variable dependiente, toda vez que la mayoría de leyes clasificadas como “hito e importantes” suelen ser orgánicas, mientras que las “poco importantes” tienden a ser ordinarias.

Finalmente, se ha creado una variable dicotómica tendiente a medir los cambios Constitucionales en cuanto a las mayorías necesarias para aprobar un proyecto de ley: i) Mayoría simple; ii) Mayoría absoluta.

Grupo 3

- a) Periodo “Luna de miel”: Estudios anteriores argumentan que durante los períodos siguientes de luna de miel, entendida como los tres meses del inicio de una nueva administración, la probabilidad de veto debería ser menor (McCarty, 1997). El citado autor examina los efectos del periodo de “luna de miel” y argumenta que el presidente, tiene fuertes incentivos, para vetar proyectos de ley en este periodo para, así, establecer una reputación. Sin embargo, McCarty encuentra que en este periodo, el congreso suele enviar proyectos de ley cercanos a las preferencias del presidente de modo que sea poco probable que éste los objete. Cabe mencionar que estos hallazgos corresponden al sistema norteamericano.

Para el caso de análisis, dejando de lado las diferencias entre los sistemas, se cree que esta variable no se aplica puesto que en muchos de los casos el presidente entrante estará objetando, o sancionando los proyectos de ley que se tramitaron en el periodo de su antecesor, por cuanto el citado argumento no corresponde a la evidencia encontrada. Sin embargo, se probará esta hipótesis, a través de una variable dicotómica: i) Durante los tres primeros meses de administración; ii) Tiempo mayor a tres meses.

- b) Tipo de gobierno: los estudios análogos toman al tipo de gobierno como una variable de considerable importancia a la hora de establecer los

patrones bajo los cuales aumenta la posibilidad de que exista un veto presidencial. Palanza & Sin (2014) y Palanza & Sin (2013) utilizan la clasificación de gobierno dividido propuesta por Calvo, (2011), que distingue entre tres categorías: i) Gobierno Unificado, identifica los casos en los que el partido del Presidente tiene más del 50% de los escaños dentro del legislativo; ii) Gobierno Plural, identifica los casos en los que el partido del presidente es el partido más grande en la legislatura; iii) Congreso dividido, identifica los casos en los que el partido del presidente no es el más grande dentro del Congreso.

Se considera que, si bien el estudio de Calvo (2011) representan la distancia entre el Congreso y el Presidente, no toma en cuenta otro tipo de variables más complejas como las presentadas en Valdivieso & Rivera (2015), que para establecer el tipo de gobierno (presidencialista), ponderan variables como el porcentaje de asientos que el partido del presidente tiene en el congreso, con la popularidad de cada presidente, y con sus poderes formales.

La predicción derivada de los estudios existentes es que cuanto mayor sea la distancia entre las preferencias del Congreso y el Presidente, mayores serán las probabilidades de un veto (Palanza & Sin, 2014). En general, el trabajo de Cameron (2000), sugiere que los proyectos de ley en gobiernos unificados serán más próximos a los puntos ideales presidenciales de tal forma que deberíamos esperar menos vetos. La lógica subyacente es que el presidente estaría menos inclinado a objetar un proyecto de ley en circunstancias de gobierno unificado, porque las preferencias del presidente y el votante medio en el congreso están más cerca. *Contrario sensu*, cuando existe un congreso dividido, aumenta la posibilidad de que exista un veto total o parcial. (Ver Anexo D)

- c) Aceptación presidencial: Uno de los indicadores que dan cuenta del desempeño de la actividad presidencial, es la aceptación a la gestión del primer mandatario. Un Ejecutivo fuerte podría verse dotado de

suficientes herramientas políticas para sostener un veto frente a la opinión pública, y además obtener su respaldo. En este caso la opinión popular sobre la necesidad de objetar un proyecto de ley se tornan lo suficientemente creíbles como para ejercer presión sobre el Congreso y hacer que se allane al veto y no ratifique el proyecto original. Por su parte, presidentes impopulares, tenderían a emitir menor cantidad de vetos. Con estos argumentos se establece una relación directamente proporcional entre la aceptación presidencial y la mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea vetado. (Ver Anexo D)

2.1.3.- Metodología

Al ser un estudio aplicado desde una perspectiva histórico comparada, fue necesario construir una base de datos en la que se incluyan todos los proyectos de ley que pasaron en segundo debate entre 1979 y 2013. Luego se identificó aquellos proyectos de ley que recibieron objeción total o parcial de parte de cada uno de los presidentes. Además se capturó la fecha en la que dichos proyectos pasaron en segundo debate, así como la fecha del veto, para poder establecer el mandatario que tuvo en sus manos la objeción. Con estos datos se formó la variable dependiente. Toda la información fue recogida directamente de los archivos existentes en la biblioteca de la Asamblea Nacional.

A continuación se ofrecerá una explicación de los criterios de codificación y operacionalización de las variables independientes, así como el tipo de lógica con el que funciona cada una, para explicar la inferencia causal y su efecto sobre la dependiente:

Grupo 1

- a) Importancia de la ley: Se establecieron tres niveles de categorización de los proyectos de ley para la variable de tal manera que: i) Legislación hito =1; ii) legislación importante=2; iii) legislación poco importante=3. Para realizar esta diferenciación se atendió al título de la ley y además a

una revisión general del texto de la misma. Esta variable tiene una relación directamente proporcional a la probabilidad de existencia de un veto, es decir que mientras mayor sea la importancia de la ley, aumenta la posibilidad de que sea objetada.

- b) Tema de la ley: Atendiendo a los distintos tópicos de las leyes y de la lectura de cada una de las objeciones, se establecieron grupos generales que abarcan materias específicas. Se hizo un énfasis especial en las materias de iniciativa exclusiva del presidente, así como en aquellas cuestiones que pueden derivar en cambios estructurales para un país: i) Internacional=1; ii) Agropecuario-Ambiental=2; iii) Electoral=3; iv) Bancario y Sistema financiero=4; v) Privado-Comercial=5; vi) División territorial/político administrativa=6; vii) Educación/Salud=7; viii) Energético-Hidrocarburífero=8; ix) FFAA y Policía=9; x) Gestión Pública/gasto Público=10; xi) Laboral-Gremios profesionales=11; xii) Régimen seccional-GAD's=12; xiii) Penal=13; xiv) Tributario=14; xv) Funciones del Estado=15; xvi) Seguridad Social=16.
- c) Tiempo de trámite: Como ya se expresó, muchas veces las leyes toman un cierto tiempo de negociación, de modo que mientras aumenta el tiempo de su tratamiento, también las pretensiones de los partidos opositores se plasman dentro de la ley. En tal razón, se configura una relación directamente proporcional entre el tiempo de trámite y la probabilidad de que la ley sea vetada. Claro está, que será necesario cruzar esta variable con el “tipo de gobierno” para tener un resultado más certero respecto de su influencia. Para efectos de codificación, se asignó: i) corta duración entre 1 y 120 días= 1, ii) media duración, entre 121 y 540 días=2, iii) larga duración, entre 541 y 1080 días=3. Para formar esta variable fue necesario capturar la fecha en la que el proyecto de ley se introdujo a la legislatura, así como cuándo fue aprobado en segundo debate. A partir de estos datos se estableció la duración del proceso legislativo.

Grupo 2

- a) Iniciativa legislativa: Se cree que los presidentes pueden ser selectivos al momento de emitir su veto en función de quién es el que propuso el mismo. Entonces, cuando la iniciativa legislativa ha venido de un partido opositor³⁸ la posibilidad de que exista un veto también va en aumento. En tal sentido se han identificado los principales proponentes en la siguiente codificación: i) Legislador/es oficialistas=1; ii) Legislador/es de oposición=2; iii) Presidente=3; iv) Otras funciones del Estado=4; v) Ciudadanía=5.
- b) Tipo de trámite: Se prevé que cuando existe un proyecto de ley económica urgente, por el trámite sumario que se le debe dar, es poco probable que los legisladores hagan cambios de fondo. En otras palabras, hay mayor posibilidad de que se vete una ley que ha pasado por el trámite ordinario. Para el análisis se construyó una variable dicotómica que se observará en conjunto con el “tiempo de trámite” por estar íntimamente relacionadas: i) Trámite ordinario=1; ii) Trámite ley económica urgente=2.
- c) Finalmente, se ha creado una variable dicotómica tendiente a medir los cambios Constitucionales en cuanto a las mayorías necesarias para aprobar un proyecto de ley: i) Mayoría simple=1; ii) Mayoría absoluta=2. Como ya se dijo, hay una mayor posibilidad de un veto total cuando la ley ha sido aprobada con mayoría simple; mientras que al ser aprobada con una mayoría absoluta puede existir un veto parcial, o el presidente puede desestimar su intención y sancionar la ley. Debido a que, únicamente la Constitución de 1998 prevé una diferencia sobre este punto, se analizarán únicamente los periodos de presidenciales de JMW, GNB, LGB y APG.

³⁸ Para ampliar sobre las definiciones de partidos opositores se puede consultar: (Jones, Hwang, & Micozzi, 2009)

Grupo 3

- a) Periodo “luna de miel”: A pesar de creer que esta variable no influye en el caso ecuatoriano, se la testeará por rigor académico. Se ha definido la siguiente variable dicotómica: i) Durante los tres primeros meses de administración=1; ii) Tiempo mayor a tres meses=2. Según la teoría, en el primer caso existirán menos probabilidades que en el segundo respecto de una objeción presidencial. Esta variable se formó a través de la comparación entre los periodos presidenciales y las fechas en las que los proyectos de ley fueron aprobados en segundo debate y enviados al ejecutivo para su sanción u objeción.
- b) Tipo de gobierno: Para saber los distintos tipos de configuraciones, se siguió el trabajo de Calvo (2011) que identifica las variables: i) Gobierno Unificado=1; ii) Gobierno Plural=2; iii) Congreso dividido=3. Los datos sobre las configuraciones de los periodos presidenciales y legislativos han sido obtenidos de los estudios de Valdivieso & Rivera (2015). Esta variable se integra a partir del análisis de las diversas conformaciones de cada uno de los congresos existentes en el periodo de estudio.^{39 40}
- c) Aceptación presidencial: Esta variable presenta algunos problemas para la medición ya que en el país no existen mediciones fiables y bajo una misma metodología para todo el periodo analizado. La medición más antigua se remonta al año 1992 en el gobierno de Rodrigo Borja, por cuanto quedan fuera del análisis tres presidentes. Sin embargo existe abundante evidencia con la que se puede contrastar esta variable a fin de observar sus efectos sobre la capacidad de veto de un presidente. Los datos fueron obtenidos de las encuestas realizadas por la consultora informe confidencial y constan en los estudios de (Basabe & Valdivieso,

³⁹ Cabe recalcar que para el caso de los presidentes Gustavo Noboa Bejarano y Alfredo Palacio González, se usó la codificación “gobierno dividido” a pesar de que formalmente no fueron adherentes a ningún partido presente en cada una de las legislaturas con las que gobernaron.

⁴⁰ Para el caso de la formación del congreso vigente durante el periodo de Lucio Gutiérrez Borbúa, se toma la conformación legislativa inicial en la que el PSP y PCK formaron una alianza que poco después se rompió.

2014). La muestra fue hecha en una escala en la que -10 es la menor calificación, mientras que 10 sería la mayor. Las mediciones fueron hechas con periodicidad mensual en las principales ciudades del país. Para obtener un dato más general, esta investigación usa un promedio de las mediciones consultadas.

Todos los datos de las variables independientes, con excepción del índice de aceptación presidencial, han sido extraídos del archivo de la biblioteca de la Asamblea Nacional. Con este fin se revisaron las actas de posesión de cada uno de los congresos en el periodo estudiado para establecer la conformación de cada uno de ellos⁴¹, así como su ciclo de duración. Además, las variables correspondientes al segundo grupo fueron formuladas a partir de consideraciones teóricas de estudios análogos y sobre la base de las previsiones de cada una de las constituciones analizadas.

Las variables independientes han sido agrupadas estratégicamente para observar de mejor forma la manera en la ejercen sus efectos sobre los vetos presidenciales. Así el primer grupo, tiene que ver con cuestiones endógenas propias de cada uno de los proyectos de ley. El segundo grupo tiene que ver con previsiones propias de los diferentes arreglos jurídicos e institucionales bajo los cuales han funcionado los diferentes gobiernos, que también pueden ser consideradas como exógenas. Por su parte, el tercer grupo tiene que ver con causas relacionadas al entorno político cambiante que ha experimentado el país durante la llamada etapa democrática.

En función de los grupos antes mencionados, las diferentes variables fueron codificadas y obtenidas de su fuente primaria. Posteriormente, todas las unidades de análisis capturadas pasaron por un proceso de revisión y barrido con el fin de evitar errores de codificación que puedan distorsionar los resultados.

Los datos en bruto fueron procesados una vez más para establecer una separación entre los distintos tipos de veto por cada uno de los mandatarios.

⁴¹ Es importante anotar que estos datos han sido recogidos por otros investigadores como Pachano (2007), Conaghan, (1994), sin embargo los citados estudios no se encuentran actualizados a 2014.

Después se confrontó cada una de las variables independientes con la dependiente a fin de establecer el peso específico de cada una y la probabilidad de la existencia de un veto en cada caso. Posteriormente se seleccionó todas las variables independientes en las que se verifica un mayor porcentaje de influencia sobre la dependiente en forma agregada. En un segundo momento se mantuvieron las variables independientes ya descritas, pero se desagregó el contenido de los distintos tipos de veto propuestos. Finalmente, con el objetivo de verificar los efectos combinados de las posibles explicaciones planteadas, se hizo un juego de variables relacionadas y su respectiva comparación con la probabilidad de una objeción presidencial. En todos los casos se tabularon los resultados y se transformaron a valores porcentuales a fin de facilitar su comparación.

2.1.4.- Resultados y Análisis

En el periodo analizado 1979-2013, en el Ecuador, la función legislativa ha pasado en segundo debate un total de 1438 cuerpos legales, de los cuales, el 27,95% ha recibido un veto por parte del presidente (un 7, 23% veto parcial y 20,72% un veto total). Estos resultados son relativamente altos en comparación con estudios análogos realizados para el caso argentino, que en el periodo 1983-2007, tuvo una tasa de objeciones del 11% (Palanza & Sin, 2014); y con el caso estadounidense que entre 1945 y 1992 apenas reportó 2.3% de vetos presidenciales (Cameron, 2000). Este resultado concuerda con la situación antes descrita, toda vez que la expresión del veto presidencial se entiende como una manifestación de poder y la influencia que pueden ejercer los presidentes en la política pública, colocando sus preferencias dentro de la legislación.

Si bien la pregunta sobre la que gira esta investigación no se plantea explorar netamente las razones que expliquen la ratificación del proyecto de ley original por parte de la legislatura, será necesario hacer una mención parte. En Ecuador, en todo el periodo estudiado, no se ha encontrado evidencia de algún caso en que la legislatura haya reunido la mayoría necesaria para ratificar el proyecto de ley original. El análisis realizado en esta investigación parece sugerir que esto se

debe a que las mayorías legislativas han sido coyunturales por cuanto no se han podido mantener en el tiempo. Así mismo, las coaliciones legislativas –oficialistas y de oposición- que se han formado en la mayoría de casos han sido “fantasmas”⁴², lo que implica una alta volatilidad y poca agregación en las votaciones. Por otro lado, debido a la atomización de la conformación del congreso, tampoco ha existido un partido de oposición que alcance por sí mismo la mayoría legislativa necesaria para oponerse al veto presidencial

En el Anexo E se puede observar con detenimiento la distribución de los vetos presidenciales para cada uno de los mandatarios que han estado en funciones. Un patrón común a la mayoría de presidentes es que existe una tendencia marcada a la objeción total sobre la parcial. Únicamente existen dos excepciones, a lo antes dicho, que se concretan en los periodos de Jaime Roldos y Rafael Correa (más adelante se ofrecerá una posible explicación de este fenómeno). Así mismo, existe fluctuación de los resultados obtenidos para la variable dependiente, de entre (63,72%-5,56%) cuya modulación será explicada en función de los efectos de cada una de las variables independientes.

Los resultados que se reportan en el Anexo F expresan cuáles son las variables que más influyen en el momento en que un presidente decide objetar un proyecto de ley.

Así, dentro del grupo de variables endógenas, la mayoría de proyectos de ley que han sido vetadas, corresponden a las categorizadas como “importantes”; en materia de “gasto y gestión pública” y que han tenido un tipo de trámite de una duración “media”. Según lo esperado, se verifica que existe una relación directamente proporcional entre la probabilidad de que exista un veto presidencial cuando una ley tenga mayor importancia y su trámite sea más largo.

Durante un periodo presidencial, existen pocas ocasiones en las que los diferentes sujetos políticos con capacidad de iniciativa legislativa tienen la

⁴² Para profundizar sobre las dinámicas alrededor de este tipo de coaliciones legislativas en el Ecuador se puede consultar el trabajo de Mejía (2004).

oportunidad de introducir proyectos de ley categorizados como “hito” debido a que muchas de estas instituciones ya estaban creadas previamente. De ahí se explica que apenas el (11,44%) de este tipo de legislación haya recibido un veto. En este sentido, es de esperar –como la evidencia lo sugiere– que la mayoría de vetos correspondan a leyes con el rango de “importantes” (51,99%) ya que si bien no se puede crear nuevas instituciones, sí es posible modificarlas y de esta forma tener una mayor influencia sobre la formación de la política pública. Es así que se percibe un comportamiento más o menos homogéneo de los presidentes, ya que al menos la mitad de los proyectos de ley que pretenden regular cuestiones calificadas como importantes, recibieron un veto.

Se verifica, además, que la validez del argumento planteado en relación al tiempo de discusión de la ley. Toda vez que la mayoría de proyectos de ley que recibieron un veto, fueron aquellos que tardaron en discutirse en dos debates entre 121 y 540 días (44,78%). En concordancia con lo expresado por otros investigadores del caso ecuatoriano, la alta atomización dentro el congreso y la baja capacidad de negociación entre los partidos repercuten en la dificultad para alcanzar acuerdos. En otras palabras, en este contexto, un proyecto de ley deberá tener un proceso de construcción más o menos largo a fin de alcanzar la mayoría necesaria para ser aprobado. Frente a esta situación, los presidentes se opondrán estratégicamente bloqueando/desarmando dicha mayoría, que difícilmente se mantendrá al momento de sostener el acuerdo frente al veto presidencial.

El argumento relativo a la materia que regula cada una de las leyes objeto de veto se verifica parcialmente ya que el resultado encontrado no es del todo concluyente desde el punto de vista metodológico. Más bien se presenta un resultado múltiple y distribuido entre las variables planteadas. Si bien, la materia más susceptible de enfrentar un veto es aquella relacionada con la legislación que regula temas de gestión y/o gasto público (28,36%), existen otras cuestiones de importancia que podrían experimentar una situación de menor probabilidad como los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) (11,44%), y Laboral (8,96%). La explicación subyacente radica en que uno de los asuntos más relevantes en la agenda del ejecutivo en un contexto de presidencialismo fuerte, es el control

estricto de la administración y el gasto público que se pueden ver traducidos en el éxito o fracaso de su mandato. Así también las relaciones de poder hacia el interior (descentralización y desconcentración) hacen que el ejecutivo intente mantener cierto control de los GAD's, sobre todo cuando los partidos en el país se han caracterizado por ser regionales y tener poca cohesión (Polga, 2014; Freidenberg, 2006).

Por otro lado, llama poderosamente la atención que en campos como el tributario (4,23%) y energético e hidrocarburífero⁴³ (1,74%) exista una baja tasa de objeciones. Este tipo de materias suelen estar fijadas en las agendas presidenciales, sin embargo una posible explicación es que el primer mandatario prefiere regularlas a través de legislación de menor jerarquía como reglamentos, acuerdos ministeriales, resoluciones, entre otras. De esta forma es más sencillo mantener el control sobre estos puntos estratégicos para viabilizar su plan de gobierno.

Con respecto al segundo grupo de variables jurídico-institucionales, podemos encontrar que las probabilidades de veto aumentan cuando se trata de una iniciativa legislativa proveniente de un “partido opositor” que ha tenido un trámite “ordinario” y que ha requerido una “mayoría absoluta” para ser aprobada en segundo debate.

Como bien lo ratifica la evidencia empírica, existen importantes posibilidades de que exista un veto presidencial cuando la iniciativa legislativa ha venido de un partido opositor (77,11%). En efecto, los legisladores de los partidos de oposición tenderán a viabilizar su propia agenda a través de la inclusión de sus preferencias dentro de los proyectos de ley aprobados. Frente a esta eventualidad, el presidente tendrá importantes incentivos para objetar el proyecto de ley. De hecho presidentes como LFC, ABO, FAR, LGB, utilizan esta facultad casi que exclusivamente contra los proyectos de ley iniciados por la oposición. Por otro lado, se hubiese esperado que exista una mayor cantidad de casos en los que el presidente veta su propia iniciativa (10,95%) debido a que los congresistas, durante el proceso legislativo, han modificado parte importante de su propuesta. Una

⁴³ Para profundizar sobre este punto consultar: Fontaine (2010).

excepción que llama la atención, en este punto, es el resultado obtenido para RCD (24,82%). Podría parecer una cuestión contra intuitiva, sin embargo se puede explicar a partir de la consideración de que dicho presidente no tuvo legisladores dentro de la cámara en la primera etapa de su mandato.

Los resultados obtenidos para la variable “tipo de trámite” son concluyentes, los presidentes tienen un comportamiento homogéneo a la hora de no emitir objeciones frente a proyectos de ley económica urgente (0,25%). Detrás de esta afirmación se encuentra el hecho de que el trámite especial apenas tiene una duración de 30 días, tiempo en el cual difícilmente los legisladores podrían hacer un cambio de importancia al proyecto de ley enviado por el presidente. En otras palabras, el proyecto de ley de urgencia económica se mantiene en su esencia por cuanto el presidente no tendría necesidad de vetarlo. En contraste, se evidencia que el (99,75%) de los proyectos de ley que han atravesado un trámite ordinario han sido objetados por el primer mandatario.

La variable atinente a la mayoría legislativa necesaria para aprobar un proyecto de ley, no reporta una diferencia entre la posibilidad de un veto parcial o un veto total como se esperaba. Por el contrario, para cada tipo de veto existe una tendencia a objetar –total o parcialmente- los proyectos de ley que han sido aprobados con una mayoría simple (75,81%). Esto se debe a que mientras menor es el grupo de legisladores que apoya la ley, consecuentemente decrecerá la posibilidad de que se integre una mayoría capaz de ratificar el proyecto original. En tal razón, los presidentes estudiados (JMW, GNB, LGB, APG) muestran un patrón común al objetar más proyectos de ley aprobados por una mayoría simple, (61,54%, 80,65%, 75%, 78,57% respectivamente) que aquellos aprobados por mayoría calificada (38, 46%, 19,35%, 25%, 21,43%, respectivamente).

En lo que tiene que ver con el tercer grupo de variables exógenas, se verifica que las posibilidades de una objeción presidencial crecerán fuera del periodo “luna de miel”, cuando el presidente enfrenta un gobierno dividido, y posee alta popularidad.

Los datos recabados muestran que si bien, en concordancia con lo previamente establecido, para el caso ecuatoriano es probable que los vetos presidenciales se den fuera del periodo “luna de miel” (81,09%), esto no necesariamente se debe a una actuación estratégica por parte de los legisladores para que no existan vetos al inicio del periodo presidencial, como lo sugiere la teoría citada; sino más bien al hecho de que en esta etapa, los presidentes suelen tener, en sus manos, proyectos de ley que fueron discutidos por la anterior legislatura y están pendientes de un pronunciamiento. Consecuentemente, es poco probable que se replique la situación estadounidense en la que el congreso, durante este espacio, envía proyectos de ley cercanos a las preferencias del presidente. Más bien, la observación apunta que apenas después de un periodo de tres meses el primer mandatario recibe los primeros proyectos de ley de parte del congreso en funciones. De esta forma se explica la ausencia de vetos (18,91%) durante el mencionado periodo.

Quizá uno de los datos más interesantes de la presente investigación es el que tiene que ver con la variable “tipo de gobierno”. Confirmando la hipótesis planteada, los datos indican que en contextos como el ecuatoriano, donde casi todos los gobiernos han carecido de una mayoría legislativa, la mayor parte de objeciones (69,90%) se dan en gobiernos divididos. Es decir, en los casos en los que el partido del presidente no es el más grande dentro del congreso, existe una probabilidad importante de que se dé un veto presidencial, ya que se espera que los diputados de oposición promuevan leyes lejanas a las preferencias legislativas del presidente. Si se examina con atención el caso de RBC, donde al inicio de su mandato, experimentó un gobierno plural que posteriormente, debido a las elecciones de medio término, se convirtió en un gobierno dividido, por cuanto la tasa de objeciones aumentó de (13,64% a 86,36%) respectivamente.

A pesar de lo dicho, los datos revelan un caso inesperado e inusual como lo es RCD. Este presidente es el único que se ha ubicado en los dos extremos de la variable planteada. Por un lado, al inicio de su gestión con un gobierno dividido ya que no existían legisladores de AP dentro del congreso; y posteriormente en un gobierno unificado donde ha gozado de amplia mayoría legislativa. Siguiendo el

argumento planteado se esperaría que en el primer periodo se registre una mayor cantidad de objeciones que en el segundo. Sin embargo, se ha encontrado lo contrario: (32,12% y 67,88%) respectivamente.

Para explicar esta situación hasta cierto punto paradójica, fue necesario profundizar dentro de la dinámica de las objeciones presidenciales durante este gobierno. Es necesario tener en cuenta que el periodo de gobierno dividido duró apenas 10 meses, mientras que el gobierno unificado analizado asciende a 72 meses, de este modo existirán más objeciones cuanto mayor sea el periodo de gobierno. Por otro lado, el 97,37% de los vetos en el periodo unificado, han sido parciales, lo que lleva a pensar que si bien no existe un desacuerdo de fondo entre el presidente y los legisladores del mismo partido, si existe una disputa por quién maneja la agenda legislativa nacional, misma que ha sido ganada ampliamente por el presidente. Siguiendo esta evidencia, de la revisión de los argumentos esgrimidos por el primer mandatario, se desprende que en su mayoría los vetos parciales corresponden a cuestiones de forma y precisiones técnicas. En pocos casos se verificó un desacuerdo de fondo. Esto se explica porque la mayoría de leyes son preparadas previamente al interior del partido, caso contrario, primarían las objeciones totales. En definitiva el argumento se mantiene, y más bien el gobierno de RCD puede ser una excepción que amerita una explicación ad-hoc. En todo caso, esta excepción también fue encontrada en el citado estudio de Palanza & Sin (2014) para el caso argentino durante el gobierno de Néstor Kirchner.

Finalmente, la variable “aceptación presidencial” no refleja un patrón común a los casos estudiados. Los resultados son dispersos y contradictorios entre sí. Por ejemplo un presidente con un promedio de baja aceptación como LFC (-2,41), realizó un total de 93 objeciones en 4 años, mientras que un presidente con alta aceptación como RCD (5,91), realizó un total de 137 vetos en 7 años en un periodo. De lo expresado, se observa que para el caso ecuatoriano, la aceptación presidencial no es una variable que explique la probabilidad de incremento de las objeciones presidenciales.

Lo dicho hasta aquí nos da una idea cabal de las relaciones causales entre las posibles explicaciones planteadas y la tasa de objeciones por presidente. Ahora bien, a fin de verificar sus efectos en conjunto, en las siguientes líneas agruparé las variables que han arrojado resultados más significativos.

Según los datos presentados en el Anexo F, cuando confluyen las variables: “Importancia legislativa-importante”, “Tiempo de trámite - medio”, “Iniciativa legislativa-partido opositor”, Tipo de trámite-ordinario”, “Tipo de gobierno dividido”, se configura una relación de probabilidades bastante cercana a lo que sucede en la realidad del caso analizado. En este orden de ideas se constata que cuando confluyen todas las posibilidades previamente descritas, casi siete de cada 10 proyectos de ley pueden enfrentar una objeción presidencial. Lo que confirma las hipótesis planteadas, al mismo tiempo que guarda concordancia con el contexto descrito respecto de la realidad ecuatoriana enmarcada en un sistema de un presidencialismo fuerte con una constante pugna de poderes. Es así que se registran porcentajes de vetos como (77,11%) para los casos en los que un partido opositor es el auspiciante del proyectos de ley; las probabilidades crecen, cuando este proyecto de ley ha tenido un trámite ordinario (99,75%) y se ha dado sobre las condiciones de un gobierno dividido (63,93%).

Respecto al tipo de objeción, se observa que en la mayoría de casos hay importantes probabilidades de que exista un veto total (53,48%) sobre un veto parcial (14,03%). Lo dicho crea tensiones con la teoría previamente expuesta, misma que sugiere que será más probable que exista un veto parcial sobre uno total. Al parecer el caso ecuatoriano, por sus propias dinámicas se constituye como una excepción a las conjeturas presentadas.

En todo caso, para el Ecuador, se confirma que en la mayoría de los casos, el presidente actúa en función de maximizar sus propios intereses contenidos en su agenda legislativa y de política pública; a través de la emisión de un veto total que deje congelado el proyecto de ley por el lapso de un año, después del cual muy difícilmente será retomado. Es decir que un veto total equivale casi que al archivo del proyecto de ley, por cuanto se corrobora como una arma poderosa que tiene el

jefe de Estado para imponerse como colegislador, más aún en el caso ecuatoriano donde no se han podido formar mayorías legislativas capaces de ratificar el contenido inicial de la ley.

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES Y REOCMENDACIONES

3.1.- Conclusiones

Esta investigación ofrece un modelo en el que se agregan las principales variables que, según la bibliografía especializada (dentro del campo de las relaciones ejecutivo-legislativo), podrían influir en la probabilidad de que un presidente objete de forma total o parcial un proyecto de ley, en un contexto de legislaturas multipartidistas. Para la verificación empírica se recurrió a un análisis individual e integrado de todos los vetos que han emitido los diferentes presidentes del Ecuador durante el periodo 1979-2013.

El estudio realizado se centra en la región latinoamericana sin dejar de señalar ciertas particularidades del sistema estadounidense. De esto, se observa que para realizar un análisis comparado de proceso legislativo en su parte final se deben enfrentar ciertos problemas ya que no existe una definición precisa y unánime de los diferentes tipos de veto y procesos de ratificación.

Los resultados del análisis empírico presentado en este trabajo, revelan que para el caso ecuatoriano, la probabilidad de que exista un veto presidencial va en aumento cuando existe legislación con mayor nivel de importancia. Precisamente, se encontró que los proyectos de ley calificados como “importantes” tienen altas probabilidades de recibir un veto, (51,99%) inclusive en diferentes escenarios de conformación legislativa. En este sentido, se concuerda con los estudios análogos realizados para el caso argentino, que encuentran una tasa importante de objeciones inclusive en casos de gobierno unificado.

En lo que tiene que ver con el tema de la ley, los resultados obtenidos fueron dispersos por cuanto no se puede afirmar de manera concluyente la influencia de

esta variable dentro de la incidencia de las objeciones presidenciales. A pesar de esto, vale mencionar que proyectos de ley que tienen que ver cuestiones de gasto y/o gestión pública, tienden a ser vetados (28,36%) debido a que los presidentes intentarán controlar la administración del Estado a través de legislación secundaria.

El tiempo que tarda un proyecto de ley en pasar por el proceso legislativo es parcialmente determinante a la hora de enfrentar una objeción presidencial (44,78%). La explicación planteada funciona en la medida en que, a pesar de no existir un porcentaje concluyente, se observa claramente que mientras el proyecto de ley sea discutido durante más tiempo, será una expresión de las preferencias legislativas de los congresistas que usualmente suelen ser opositores al gobernante de turno, luego las posibilidades de recibir un veto aumentan.

Así mismo, según los argumentos expuestos, se verificó que las objeciones presidenciales se ven fuertemente influenciadas por el grupo o actor del que proviene la iniciativa legislativa del proyecto de ley. Se encontró que cuando un partido opositor es el proponente del proyecto de ley, los presidentes tienen importantes incentivos para bloquear totalmente o parcialmente la aprobación del proyecto de ley (87,92% y 46,15%) respectivamente. Sin embargo, cuando la iniciativa legislativa proviene del presidente, decrecen las posibilidades de un veto total (3,36%), pero el veto parcial se mantiene al menos en un (32,69%).

En concordancia con lo enunciado en párrafos anteriores, la distinción del tipo de trámite, que atraviesa un proyecto de ley, funciona como un buen predictor sobre la probabilidad de que exista una objeción total o parcial. La evidencia encontrada muestra que los efectos de esta variable son determinantes en el sentido de que el (99,75%) de vetos se produjeron en leyes cuyo trámite fue el ordinario. En otras palabras, cuando existe un proyecto de ley económica urgente –en la que el presidente tiene la iniciativa- con trámite especial, es muy poco probable que éstos sean bloqueados. Esto se debe al trámite sumario del que son objeto, mismo que no permite que los legisladores puedan hacer cambios de importancia o de fondo sobre la ley y consecuentemente ésta sea muy cercana a las preferencias del presidente.

Por su parte, la mayoría legislativa aprobatoria ha mostrado no ser una variable útil para diferenciar las posibilidades de ocurrencia de un veto total y uno parcial. Más bien, se han dado resultados muy similares para cada tipo de objeción. Sin embargo, esta variable confirma que los presidentes tienen una marcada tendencia (75,81%) a objetar proyectos de ley que fueron aprobados por una mayoría simple (leyes ordinarias) ya que sería más fácil derrotar a una coalición legislativa que se construyó en torno a una ley aprobada con esta mayoría y que muy difícilmente logrará formar una mayoría calificada para ratificar el proyecto original después del veto.

Respecto del periodo luna de miel, no se verifica que el argumento propuesto funcione para el caso ecuatoriano, ya que si bien existe un porcentaje importante de proyectos de ley que han sido objetados después del mencionado periodo, esto no se debe a las razones expresadas por la teoría. Para el Ecuador, más bien se explica a partir de las consideraciones de la propia dinámica de la elaboración de los proyectos de ley. Dicho de otro modo, la evidencia indica que, los primeros proyectos de ley que son elaborados por la nueva legislatura, apenas son enviados para una objeción o sanción en un lapso de 90 días.

Uno de los hallazgos más interesantes de esta investigación es el hecho de que se confirmó la teoría expresada en tanto que se demostró que las objeciones presidenciales tienen una alta probabilidad de ocurrir cuando el presidente enfrenta un gobierno dividido (69,90%). Pero, de manera contra intuitiva, al igual que en el caso argentino, se registra que también hay una probabilidad importante de que las objeciones puedan ocurrir en contextos de gobierno unificado. Estos resultados crean tensión con la teoría existente hasta el momento.

Se verificó que, al contrario de lo propuesto y argumentado, para el caso analizado, no existe una relación causal entre la aceptación presidencial y la posibilidad de que el jefe de estado emita un veto aprovechando su situación de ventaja frente a la opinión pública. En efecto, los resultados obtenidos son dispersos y poco congruentes. Existen varios presidentes que a pesar de su baja aceptación

han emitido una cantidad importante de objeciones, y al mismo tiempo, un presidente que en un escenario contrario ha tenido una conducta similar.

En general se ha comprobado que variables como la importancia de la ley, tiempo de trámite, iniciativa legislativa, tipo de trámite, mayoría legislativa aprobatoria, y tipo de gobierno, son variables que presentan una relación causal con la posibilidad de que un presidente objete un proyecto de ley. Adicionalmente, se comprobó parcialmente la correspondencia de la variación de vetos con el tema del que tratan las leyes objetadas. Mientras que, de otro lado, no se verificó dicha relación con las variables periodo luna de miel, y aceptación presidencial.

Se concluye que la naturaleza de la relación ejecutivo-legislativo está fuertemente condicionada por el marco normativo, económico y político vigentes que dan lugar a una legislatura multipartidista dentro de un sistema de presidencialismo fuerte. Sobre esta base, el diseño institucional promueve la pugna de poderes.

3.2.- Recomendaciones

Los datos ofrecidos en esta investigación pueden tener un trabajo metodológico más refinado, –como el ofrecido en trabajos análogos- a través de la elaboración de una regresión logística que permita determinar otro tipo de relaciones entre variables, así como particularidades del caso ecuatoriano.

Este estudio se debería ampliar hacia una perspectiva comparada a nivel de la región con el fin de encontrar mayor evidencia que pueda confirmar los hallazgos encontrados para el caso ecuatoriano.

Si bien la pregunta en base a la cual se desarrolló esta investigación, no se centra en explicar la ausencia de ratificaciones de los proyectos de ley por parte del

congreso, se sugiere que la mayoría necesaria para realizar este procedimiento debería disminuir de calificada a absoluta. De este modo se balancean de mejor manera los frenos y contrapesos existentes entre las funciones del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, M. (1995). De la reforma y consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina. En M. Alcántara, & I. Crespo, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina* (págs. 29-45). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M. (1996). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M. (1997). En América Latina se ha fetichizado la reforma política. *Íconos*, 3(3), 58-65.
- Alcántara, M., & Sánchez, F. (2001). Relaciones Ejecutivo Legislativo en América Latina, Análisis y Estructura del Veto-Insistencia y Control Político. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*(112), 53-76.
- Alcántara, M., García, M., & López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Salamanca Ediciones.
- Alemán, E. (2013). Latin American Legislative Politics: A survey of Peer Reviewed Publications in English. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 15-36.
- Alemán, E., & Schwartz, T. (2006). Presidential vetos in Latin American constitutions. *Journal of Theoretical Politics*, 18(1), 98-120.
- Alemán, E., & Tsebelis, G. (2005). The origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America. *Latin America Research Review*, 40(2), 3-26.
- Basabe, S., & Valdivieso, P. (2014). ¿Cómo votan los jueces?: Un modelo integral de elección judicial aplicado a la Corte Suprema de Ecuador. *Revista de Estudios Políticos*, 164(3), 183-209.
- Basabe, S., Pachano, S., & Mejía, A. (2009). La Democracia Inconclusa: Derecho fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 65-85.
- Basabe-Serrano, S. (2014). Presidencialismo: Acercamiento conceptual y evidencia empírica de 18 países de América Latina. *7 Congreso CEISAL*, (págs. 234-261). Oporto-Portugal.
- Bidart-Campos, G. (1989). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Blondel, J., & Suarez, W. (1981). Las limitaciones institucionales del Sistema presidencialista. *Criterio*, 18(6), 57-70.
- Bonvecchi, A., & Zelaznik, J. (2010). Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina 1999-2007). *Congress of the Latin American Studies Association* (pág. Canadá). Toronto: LASA.
- Borja, R. (1991). *Derecho Político y Constitucional*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Buquet, D., Chasquetti, D., & Moraes, J. (1998). *¿Un enfermo imaginario? Fragmentación política y gobierno en Uruguay*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política-CSIC.

- Burbano de Lara, F., & Rowland, M. (1998). *Pugna de poderes en Ecuador (1979-1997)*. Quito: FLACSO.
- Calvo, E. (2008). Nuevos estudios sobre Poder Legislativo. *Investigaciones Actuales sobre Estado Instituciones Políticas y Sociedad*, 17-38.
- Calvo, E. (2011). Legislator Success in Fragmented Congress: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking in Argentina. *Journal of Constitutional Studies*, 30(2), 200-227.
- Cameron, C. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the politics of Negative Power*. New York: Cambridge University Press.
- Cameron, C., Lapinski, J., & Rienmann, C. (2000). Veto Threats: Testing a formal Theory of Rethoric in Political Bargaining. *Journal of Politics*, 25(2), 285-312.
- Carey, J., & Shugart, M. (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cea-Egaña, J. (1980). *Tratado de la Constitución*. Santiago : Editorial Jurídica de Chile.
- Clinton, J., & Lapinski, J. (2006). Measuring Legislative Accomplishment 1877-1994. *American Journal of Political Science*, 50(1), 232-249.
- Conaghan, C. (1994). Loose Parties, Floating Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988. En J. Linz, & V. Arturo, *The Failure of Presidentialism Democracy. The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cox, G. (2006). The Organization of Democratic Legislatures. En B. Weingast, & D. Wittman, *The Oxford Handbook of Political Economy* (págs. 60-89). Oxford: Oxford University Press.
- Cox, G., & Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-190.
- De la Torre, C. (2006). Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador. *Europa-América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung.
- Deen, R., & Arnold, L. (2002). Veto Threats as a Policy Tool: When to Threaten? *Presidential Studies Quarterly*, 32(1), 30-45.
- Duverger, M. (1978). *Échec au Roi*. París: Albin Michael.
- Figueroa-Schibber, C. (2005). Las Insistencias en la Relación Ejecutivo-Legislativo en la Argentina: Espacios de Negociación a través de la Innovación Institucional. *Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Córdoba: SAAP.
- Fontaine, G. (2010). *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: Flacso.
- Freidenberg, F. (2006). Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano. *Política y Gobierno*, 13(2), 237-278.

- García, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- García-Díez, F. (1997). *La interacción Ejecutivo - Legislativo en cuatro Casos Latinoamericanos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Hamilton, Madison, & Jay. (1990). *EL Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hartly, J. (1988). *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hidalgo, C. (2010). *Vetos y Gobierno Dividido en Brasil*. Santiago: Pontificia Universidad Católica del Chile.
- Huneus, C., & Berríos, F. (2005). El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile. *Revista SAAP*, 2(2), 345-391.
- Jones, M. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (1994). *Designing the Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1998). *Democracia en las sociedades plurales*. México: Ediciones Prisma.
- Linz, J. (1990). The perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, J. (1990). The Virtues of Parliamentarism. *The Journal of Democracy*, 1(4), 84-91.
- Linz, J. (1994). *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it makes a difference?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J., & Valenzuela, A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy* (Vol. 1). Baltimore: Johns-Hopkins University Press.
- Lucky, C. (1993). Tables of presidential power. *East European Constitutional Review*, 2(4), 81-94.
- Magar, E. (2001). *Bully pulpits: Posturing, bargaining, and polarization in the legislative process of the Americas*. San Diego: University of California San Diego.
- Magar, E., & Moraes, J. (2003). *Proactive Presidents versus Reactive Assemblies? Parties, Factions and elections in Executive-Legislative relations*. México DF: ITAM.
- Mainwaring, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 25(1), 157-179.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos de Debate. En S. Mainwaring, & M. S. Shugart, *Presidencialismo y Democracia en América Latina* (págs. 22-54). Buenos Aires: Paidós.
- Mayhew, D. (1991). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and investigations 1946-1990*. New Heaven, Connecticut: Yale University Press.
- McCarty, N. (1997). Presidential reputation and the veto. *Economics & Politics*, 9(1), 1-26.
- Mejía Acosta, A. (2002). *Gobernabilidad Democrática: Sistema Electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Konrad Adenauer Stiftung.
- Mejía Acosta, A. (2004). *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002)*. Notredame: Notredame University.
- Mejía Acosta, A., & Polga, J. (2010). Parliamentary Solutions to Presidential Crisis in Ecuador. En L. Marsteintredet, & M. Llanos, *Presidential Breakdowns in Latin America* (págs. 73-90). New York: Palgrave Macmillan.
- Metcalf, L. (2000). Measuring Presidential Power. *Comparative Political Studies*, 33(5), 660-685.
- Molinelli, G., Palanza, V., & Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: Temas.
- Monestier, F. (2010). Problemas en la medición de la importancia de las leyes: ¿De qué era qué estábamos hablando? *Seminario Doctoral Pontificia Universidad Católica de Chile*. Santiago: PUC.
- Mustapic, A., & Ferreti, N. (1995). *El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Negretto, G. (2003). ¿Gobierna sólo el presidente? Poderes de Decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377-404.
- Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y sepración de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 41-76.
- Negretto, G. (2010). La reforma Política en América Latina: Reglas electorales y distribución del poder entre el Presidente y el Congreso. *Desarrollo Económico*, 30(198), 197-221.
- Neira, E. (2015). Tendencias del Derecho Administrativo ecuatoriano. *Jornadas Internacionales de Derecho PUCE* (págs. 1-15). Quito: PUCE.
- Neustadt, R. (1980). *Presidential Power*. New York: Wiley.
- Nino, C. (1996). Hyper-Presidentialism and Constitutional Reform. En A. Lijphart, & C. Waisman, *Instituional Design in New Democracies* (págs. 231-244). Boulder: Westview.
- Nino, C. S. (1992). The Debate over Constitutional Reform in Latin America. *Fordham International Law Journal*, 16(3), 635-651.

- Nohlen, D. (1993). *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Oyarte, R. (2007). *Curso de Derecho Constitucional*. Quito: Andrade & Asociados, Fondo Editorial.
- Pachano, S. (2003). Democracia, orden y conflicto Ecuador 1979-1994. En F. Burbano, *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (págs. 107-143). Quito: Flacso.
- Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope*. Quito: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Palanza, V. (2009). *Lawmaking in Separation of Powers Systems: On the Choice of Decrees vs Statutes*. Princeton: Princeton University Press.
- Palanza, V., & Sin, G. (2013). Item vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 37-66.
- Palanza, V., & Sin, G. (2014). Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems. *Comparative Political Studies*, 47(5), 766-792.
- Penfold, M. (2010). La Democracia subyugada: El Hipresidencialismo venezolano. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 21-40.
- PNUD. (2005). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- Polga Hecimovich, J. (2014). Hacia una superación del clivaje regional? La evolución de la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia. *América Latina Hoy*, 64(3), 91-118.
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public Choice*, 33(4), 27-43.
- Saiegh, S. (2010). Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*, 17(1), 3-24.
- Salgado-Pesantes, H. (2012). *Lecciones De Derecho Constitucional* (4 ed.). Quito: Ediciones Legales.
- Samuels, D., & Shugart, M. (2003). Presidentialism, Elections and Representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 33-60.
- Sandoval, C. (2012). *Relaciones Ejecutivo-Legislativo en crisis y transición democrática: Uso del veto presidencial durante los gobiernos de la Unidad Popular y la Concertación*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Santos, M., Pérez-Liñán, A., & García, F. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-537.

- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schwartz, T. (1999). The executive veto: Purpose, procedure, and paradox. *Constitutional Political Economy*, 10(2), 89-105.
- Shugart, M. (1995). Parliaments over presidents? *Journal of Democracy*, 6(2), 168-72.
- Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez, W. (1982). El poder ejecutivo en América Latina: Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, 29(3), 109-144.
- Tsebelis, G., & Alemán, E. (2005). Presidential conditional agenda setting in Latin America. *World Politics*, 57(1), 396-420.
- Valdivieso, P., & Rivera, L. (2015). Presidencialismo Fuerte en Ecuador (1979/1998/2008). En R. Oyarte, & A. (Comp.), *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Derecho humanos y Justicia Constitucional* (págs. 139-158). Quito: CEP.
- Verdosoto, L. (2015). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Quito: Abya Yala.
- Watson, R. (1988). The President's veto power. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 499(3), 36-46.
- Wayne, S. (1978). *The Legislative presidency*. New York: Harper & Row.
- Wayne, S., Cole, R., & Hyde, J. (1979). Advising the president on enrolled legislation: Patterns of executive influence. *Political Science Quarterly*, 94(2), 303-316.
- Zavala Egas, J. (2010). *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación jurídica*. Guayaquil: Edino.

ANEXOS

Anexo A

Facultades presidenciales Ecuador	Valor	Constituciones		
Capacidades Legislativas		1979	1998	2008
<i>Poder De Veto</i>				
Veto Total	1	X	X	X
Veto Parcial	2	X	X	X
Veto por Inconstitucionalidad	1		X	X
<i>Decretos</i>				
Decretos de Excepción con Control Constitucional y Legislativo	1		X	X
Decretos de Excepción sin Control Legislativo	2	X		
Decretos con Fuerza de Ley*	3			X
<i>Potestades Legislativas</i>				
Proyectos de Ley de Urgencia Económica	3		X	X
Iniciativa Legislativa	2	X	X	X
Iniciativa Legislativa Exclusiva	4		X	X
Potestad Reglamentaria	1	X	X	X
Potestades Económicas				
Elaboración Del Presupuesto Anual	1	X	X	X
Endeudamiento Público sin Autorización de la Legislatura	1	X	X	X
Potestad de Consultar al Electorado				
Proposición de Consulta Popular	1	X	X	X
Proposición de Referendum para Reformar Constitución	2	X	X	X
Capacidades No Legislativas				
<i>Formación del Gabinete</i>				
Designación del Gabinete sin Ratificación de La Legislatura	1	X	X	X
Censura del Gabinete				
Censura del Gabinete por la Asamblea sin Destitución	2	X	X	X
Censura del Gabinete por la Asamblea con Destitución	1	X		
Remoción de Ministros de Estado	1	X	X	X
<i>Disolución de la Asamblea</i>				
Disolución de la Asamblea	1			X
<i>Otras Capacidades</i>				
Reelección Presidencial por una sola vez	2			X
Reelección Presidencial Indefinida Esperando un Período**	1	X	X	
Potestad de Indulto				
Posibilidad de Indultar o Conmutar Penas	1		X	X
<i>Revocatoria de Mandato</i>				
No Posibilidad de Revocatoria de Mandato	1	X	X	
	TOTAL	20	27	31

*Se trata de los decretos con carácter de urgencia económica que el Presidente puede emitir una vez que ha disuelto la Asamblea según el artículo 148, los hemos considerado como decretos con fuerza de ley ya que en términos prácticos, son emitidos sin ningún control mientras se cumplen los plazos establecidos en la Constitución, permiten al Presidente afectar la normativa según su voluntad.

**En el caso de la Constitución de 1979, ésta no prohibía expresamente la posibilidad de reelección presidencial y se mantuvo así hasta las reformas que tuvieron lugar en 1993.

Fuente: (Valdivieso & Rivera, 2015: 148-149)

Anexo B

Porcentaje de escaños de Partido de Gobierno y Periodos legislativos y presidenciales				
Presidente	Período Presidencial	Período Legislativo	Partido Presidente	% Asientos Congreso
JRA	10/08/1979 - 24/05/1981	10/08/1979 - 09/08/1984	CFP	42,03%
OHL	24/05/1981 - 10/08/1984		UDC-DP	7,25%
LFB	10/08/1984 - 10/08/1988	10/08/1984 - 09/08/1986	PSC	12,68%
		10/08/1986 - 09/08/1988		16,90%
RBC	10/08/1988 - 10/08/1992	10/08/1988 - 09/08/1990	ID	42,25%
		10/08/1990 - 09/08/1992		19,44%
SDB	10/08/1992 - 10/08/1996	10/08/1992 - 09/08/1994	PUR-PC	23,37%
		10/08/1994 - 09/08/1996		14,28%
ABO	10/08/1996 - 07/02/1997	10/08/1996 - 09/08/1998	PRE	24,39%
FAR	07/02/1997 - 10/08/1998		FRA	2,44%
JMW	10/08/1998 - 21/01/2000	10/08/1998 - 04/01/2003	UDC-DP	30,58%
GNB	21/01/2000 - 15/01/2003		-	-
LGB	15/01/2003 - 20/04/2005	05/01/2003 - 04/01/2007	PSP-PCK	23%*
APG	20/04/2005 - 15/01/2007		-	-
RCD	15/01/2007 - 10/08/2009	05/01/2007 - 29/11/2007	AP	0%
		30/11/2007 - 27/10/2008**		61.54%**
		28/10/2008 - 30/07/2009***		60.53%***
RCD	10/08/2009 - 24/05/2013	31/07/2009 - 13/05/2013	AP	47,58%
RCD	24/05/2013 - 24/05/2017	14/05/2013 - 13/05/2017	AP	72,99%

* Aquí se considera la alianza entre PSP-PCK y otras agrupaciones de Izquierda. El partido de Gutiérrez (PSP) por sí solo alcanzó sólo el 3% de escaños

** Este periodo corresponde a la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución 2008

*** Este periodo corresponde a la Comisión Legislativa y de Fiscalización (También conocida como Congresillo)

Fuente: (Valdivieso & Rivera, 2015: 152); Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

Anexo C

Porcentaje de escaños de Partido de Gobierno, Aceptación Presidencial, Facultades presidenciales y Tipo de gobierno					
Presidente	Partido Presidente	% Asientos Congreso	Popularidad Presidencial	Facultades presidenciales	Tipo de Gobierno
JRA	CFP	42,03%	-	20	Plural
OHL	UDC-DP	7,25%	-	20	Dividido
LFC	PSC	12,68%	-	20	Dividido
		16,90%	-	20	Dividido
RBC	ID	42,25%	-3,64	20	Plural
		19,44%	-3,07	20	Dividido
SDB	PUR-PC	23,37%	-4,17	20	Dividido
		14,28%	-0,64	20	Dividido
ABO	PRE	24,39%	-1,32	20	Dividido
FAR	FRA	2,44%	0,36	20	Dividido
JMW	UDC	30,58%	-8,19	27	Plural
GNB	-	30,58%	1,73	27	-
LGB	PSP-PCK	23%*	-2,03	27	Plural
APG	-	23%	0,21	27	-
RCD	AP	0%	6,25	27	Dividido
		61.54%**		27	Unificado
		60.53%***		31	Unificado
RCD	AP	47,58%	5,22	31	Unificado
RCD	AP	72,99%	6,28	31	Unificado

* Aquí se considera la alianza entre PSP-PCK y otras agrupaciones de Izquierda. El partido de Gutierrez (PSP) por sí solo alcanzó sólo el 3% de escaños

** Este periodo corresponde a la Asamblea Constituyente

*** Este periodo corresponde a la Comisión Legislativa y de Fiscalización

Fuentes: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional/Informe Confidencial (consultora)

Anexo D

Veto presidencial Ecuador (1979-1998-2008)				
Instancia	Proceso	1979	1998	2008
Iniciativa legislativa	Legisladores	si	si*	si**
	Comisiones legislativas	si	si	no
	Presidente	si***	si****	si****
	Otras funciones del Estado	si	si	si
	Iniciativa popular	si	si	si
	Otros organismos del Estado	si	si	si
	Organizaciones sociales	no	si	si
Trámite del proyecto de ley	2 Debates	si	si	si
	Votación aprobación de leyes orgánicas	M. Absoluta*****	M. Absoluta	M. Absoluta
	Votación aprobación de leyes ordinarias	M. Absoluta*****	M. Simple	M. Absoluta
Veto presidencial	Veto total	si	si	si
	Veto parcial	si	si	si
	Veto total por inconstitucionalidad	no*****	si	si
	Veto parcial por inconstitucionalidad	no*****	si	si
Ratificación del proyecto de ley	Votación para ratificación	M. Calificada	M. Calificada	M. Calificada
* Según el art. 144 de la Constitución 1998 los diputados deben tener el apoyo de un bloque legislativo, o 10 legisladores				
** Según el art. 134 de la Constitución 2008 los asambleístas deben tener el apoyo de una bancada o el 5% de la Asamblea				
*** En la Constitución de 1979, no se prevé iniciativa legislativa exclusiva para el Presidente				
**** Según los arts. 147 y 135 de las Constituciones 1998 y 2008, respectivamente, de forma exclusiva el presidente puede presentar proyectos de ley: a) Creación, modificación o supriman impuestos; b) Aumento del gasto público; c) Modificación de la división político administrativa del país				
***** Según el art. 74 del Reglamento Interno de la Función Legislativa, para la aprobación de todo asunto en el congreso nacional se requiere de mayoría absoluta. Cabe mencionar que en las sesiones eran mantenidas por las comisiones legislativas				
***** El Tribunal Constitucional del Ecuador nace apenas en 1996. R.O. No. 863 de 16 de enero de 1996 y consolida su funcionamiento en el primer trimestre del año siguiente				
Fuente: Constituciones del Ecuador, Reglamento Interno de la Función Legislativa				

Anexo E

Vetos presidenciales 1979-2013				
Presidente	Leyes pasadas en 2° debate	% Leyes Vetadas	% Veto total	% Veto parcial
JRA	13	61,54%	23,08%	38,46%
OHL	41	12,20%	9,76%	2,44%
LFR	108	42,59%	32,41%	10,19%
RBC	163	13,50%	11,66%	1,84%
SDB	265	35,09%	34,34%	0,75%
ABO	18	38,89%	38,89%	0,00%
FAR	148	14,86%	14,86%	0,00%
JMW	59	22,03%	22,03%	0,00%
GNB	142	21,83%	17,61%	4,23%
LGB	72	5,56%	5,56%	0,00%
APG	128	10,94%	10,94%	0,00%
RCD	215	63,72%	28,37%	35,35%
Total	1372	29,30%	21,72%	7,58%
Promedio	114,33	28,56%	20,79%	7,77%
Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional				

		Importancia de la ley		
		Hito	Importante	Poco Importante
Veto presidencial	JRA	25,00%	50,00%	25,00%
	OHL	20,00%	60,00%	20,00%
	LFR	8,70%	34,78%	56,52%
	RBC	0,00%	27,27%	72,73%
	SDB	9,68%	29,03%	61,29%
	ABO	0,00%	42,86%	57,14%
	FAR	0,00%	50,00%	50,00%
	JMW	30,77%	23,08%	46,15%
	GNB	19,35%	41,94%	38,71%
	LGB	0,00%	50,00%	50,00%
	APG	21,43%	78,57%	0,00%
	RCD	12,41%	80,29%	7,30%
	Total	11,44%	51,99%	36,57%
Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional				

		Presidente	Importancia de la ley		
			Hito	Importante	Poco importante
Veto total	3	JRA	33,33%	66,67%	0,00%
	4	OHL	25,00%	50,00%	25,00%
	35	LFR	8,57%	31,43%	60,00%
	19	RBC	0,00%	21,05%	78,95%
	91	SDB	9,89%	29,67%	60,44%
	7	ABO	0,00%	42,86%	57,14%
	22	FAR	0,00%	50,00%	50,00%
	13	JMW	30,77%	23,08%	46,15%
	25	GNB	24,00%	44,00%	32,00%
	4	LGB	0,00%	50,00%	50,00%
	14	APG	21,43%	78,57%	0,00%
	61	RCD	1,64%	83,61%	14,75%
	298	Total	9,40%	46,31%	44,30%
Veto parcial	5	JRA	20,00%	40,00%	40,00%
	1	OHL	0,00%	100,00%	0,00%
	11	LFR	9,09%	45,45%	45,45%
	3	RBC	0,00%	66,67%	33,33%
	2	SDB	0,00%	0,00%	100,00%
	0	ABO	0,00%	0,00%	0,00%
	0	FAR	0,00%	0,00%	0,00%
	0	JMW	0,00%	0,00%	0,00%
	6	GNB	0,00%	33,33%	66,67%
	0	LGB	0,00%	0,00%	0,00%
	0	APG	0,00%	0,00%	0,00%
	76	RCD	21,05%	77,63%	1,32%
	104	Total	17,31%	68,27%	14,42%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Tema de la Ley														
Presidente	Intern acional	Agrope cuario	Electo ral	Banca rio	Privado /Comer cial	División territori al	Educac ión y salud	Ene rgé tico y Hidroeca rburus	FFAA y Policía	Gasto/ Gestión público	Labor al	GAD's	Penal	Tribut ario	Funcio nes del Estado	Se guri dad social
Veto total	3 JRA	0,00%	0,00%	0,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	33,33%	0,00%
	4 OHL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	25,00%
	35 LFR	0,00%	8,57%	2,86%	5,71%	28,57%	5,71%	0,00%	2,86%	25,71%	5,71%	2,86%	0,00%	2,86%	2,86%	5,71%
	19 RBC	5,26%	15,79%	0,00%	0,00%	0,00%	10,53%	5,26%	0,00%	52,63%	10,53%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	91 SDB	0,00%	5,49%	0,00%	4,40%	6,59%	13,19%	8,79%	2,20%	0,00%	16,48%	8,79%	19,78%	2,20%	4,40%	3,30%
	7 ABO	0,00%	28,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	14,29%	14,29%	0,00%	14,29%	28,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	22 FAR	0,00%	0,00%	0,00%	4,55%	0,00%	18,18%	0,00%	4,55%	22,73%	27,27%	13,64%	0,00%	4,55%	0,00%	4,55%
	13 JMW	0,00%	0,00%	0,00%	15,38%	0,00%	15,38%	0,00%	0,00%	7,69%	15,38%	23,08%	0,00%	23,08%	0,00%	0,00%
	25 GNB	8,00%	0,00%	0,00%	8,00%	20,00%	0,00%	16,00%	4,00%	0,00%	16,00%	12,00%	16,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	4 LGB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	25,00%	0,00%	25,00%
Veto parcial	14 APG	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	14,29%	14,29%	35,71%	14,29%	21,43%	0,00%	0,00%
	61 RCD	0,00%	0,00%	0,00%	3,28%	1,64%	1,64%	0,00%	0,00%	57,38%	9,84%	3,28%	1,64%	0,00%	19,67%	1,64%
	298 Total	1,01%	4,36%	0,34%	2,68%	5,70%	8,39%	7,72%	1,68%	27,52%	11,07%	13,09%	1,68%	4,70%	5,70%	3,36%
	5 JRA	0,00%	0,00%	0,00%	20,00%	0,00%	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	20,00%	20,00%	20,00%
	1 OHL	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	11 LFR	0,00%	0,00%	0,00%	9,09%	0,00%	18,18%	18,18%	0,00%	27,27%	9,09%	9,09%	0,00%	9,09%	0,00%	0,00%
	3 RBC	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	2 SDB	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0 ABO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0 FAR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Veto total	0 JMW	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	6 GNB	0,00%	0,00%	0,00%	16,67%	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	16,67%	0,00%	16,67%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0 LGB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0 APG	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	76 RCD	1,32%	1,32%	5,26%	6,58%	1,32%	10,53%	2,63%	0,00%	35,53%	1,32%	5,26%	23,68%	1,32%	3,95%	0,00%
104 Total	1,92%	0,96%	3,85%	7,69%	2,88%	10,58%	1,92%	2,88%	30,77%	2,88%	6,73%	17,31%	2,88%	3,85%	0,96%	

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Tema de la Ley														
Presidente	Internacional	Agrario	Electoral	Bancario	Privado /Comercial	División territorial	Educación y salud	Energético Hidrocarburos	FFAA y Policía	Gasto/Gestión público	Laboral	GAD's	Penal	Tributario	Funciones del Estado	Seguridad social
Veto presidencial	JRA	0,00%	0,00%	0,00%	12,50%	12,50%	0,00%	12,50%	0,00%	0,00%	12,50%	0,00%	0,00%	12,50%	25,00%	12,50%
	OHL	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	20,00%	0,00%	20,00%	0,00%	0,00%	20,00%	0,00%	0,00%	20,00%	0,00%	20,00%
	LFRR	0,00%	6,52%	2,17%	2,17%	4,35%	26,09%	8,70%	0,00%	2,17%	26,09%	6,52%	4,35%	0,00%	4,35%	4,35%
	RBC	9,09%	13,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,09%	4,55%	0,00%	50,00%	13,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	SDB	0,00%	5,38%	0,00%	5,38%	6,45%	12,90%	8,60%	2,15%	0,00%	16,13%	8,60%	20,43%	2,15%	4,30%	4,30%
	ABO	0,00%	28,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	14,29%	14,29%	0,00%	14,29%	28,57%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	FAR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,55%	18,18%	0,00%	4,55%	22,73%	27,27%	13,64%	0,00%	4,55%	0,00%	4,55%
	JMW	0,00%	0,00%	0,00%	15,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,69%	15,38%	23,08%	0,00%	23,08%	0,00%	0,00%
	GNB	6,45%	0,00%	0,00%	6,45%	19,35%	0,00%	12,90%	3,23%	9,68%	16,13%	9,68%	16,13%	0,00%	0,00%	0,00%
	LGB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	25,00%	0,00%	25,00%
	APG	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	14,29%	14,29%	35,71%	14,29%	21,43%	0,00%	0,00%
	RCD	0,73%	0,73%	2,92%	3,65%	2,19%	0,73%	6,57%	1,46%	0,00%	45,26%	5,11%	4,38%	13,87%	0,73%	10,95%
	Total	1,24%	3,48%	1,24%	3,98%	4,98%	6,72%	8,46%	1,74%	1,49%	28,36%	8,96%	11,44%	5,72%	4,23%	5,22%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

Presidente			Tiempo de trámite		
			Corto	Medio	Largo
Veto total	3	JRA	33,33%	66,67%	0,00%
	4	OHL	50,00%	25,00%	25,00%
	35	LFR	40,00%	51,43%	8,57%
	19	RBC	15,79%	47,37%	36,84%
	91	SDB	28,57%	54,95%	16,48%
	7	ABO	42,86%	28,57%	28,57%
	22	FAR	68,18%	27,27%	4,55%
	13	JMW	38,46%	46,15%	15,38%
	25	GNB	8,00%	36,00%	56,00%
	4	LGB	50,00%	50,00%	0,00%
	14	APG	7,14%	28,57%	64,29%
	61	RCD	8,20%	19,67%	72,13%
	298	Total	26,51%	40,60%	32,89%
Veto parcial	5	JRA	100,00%	0,00%	0,00%
	1	OHL	0,00%	100,00%	0,00%
	11	LFR	27,27%	45,45%	27,27%
	3	RBC	0,00%	33,33%	66,67%
	2	SDB	100,00%	0,00%	0,00%
	0	ABO	0,00%	0,00%	0,00%
	0	FAR	0,00%	0,00%	0,00%
	0	JMW	0,00%	0,00%	0,00%
	6	GNB	0,00%	50,00%	50,00%
	0	LGB	0,00%	0,00%	0,00%
	0	APG	0,00%	0,00%	0,00%
	76	RCD	23,68%	64,47%	11,84%
	104	Total	26,92%	56,73%	16,35%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

Presidente		Tiempo de trámite		
		Corto	Medio	Largo
Veto presidencial	JRA	75,00%	25,00%	0,00%
	OHL	40,00%	40,00%	20,00%
	LFR	36,96%	50,00%	13,04%
	RBC	13,64%	45,45%	40,91%
	SDB	30,11%	53,76%	16,13%
	ABO	42,86%	28,57%	28,57%
	FAR	68,18%	27,27%	4,55%
	JMW	38,46%	46,15%	15,38%
	GNB	6,45%	38,71%	54,84%
	LGB	50,00%	50,00%	0,00%
	APG	7,14%	28,57%	64,29%
	RCD	16,79%	44,53%	38,69%
	Total	26,62%	44,78%	28,61%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

Presidente			Iniciativa Legislativa				
			Part. Oficial	Part. Opositor	Presidente	Otras Funciones	Ciudadanía
Veto total	3	JRA	33,33%	33,33%	33,33%	0,00%	0,00%
	4	OHL	25,00%	75,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	35	LFR	0,00%	94,29%	5,71%	0,00%	0,00%
	19	RBC	47,37%	47,37%	5,26%	0,00%	0,00%
	91	SDB	9,89%	90,11%	0,00%	0,00%	0,00%
	7	ABO	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	22	FAR	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	13	JMW	0,00%	92,31%	7,69%	0,00%	0,00%
	25	GNB	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	4	LGB	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	14	APG	0,00%	92,86%	7,14%	0,00%	0,00%
	61	RCD	8,20%	83,61%	6,56%	1,64%	0,00%
	298	Total	8,39%	87,92%	3,36%	0,34%	0,00%
Veto parcial	5	JRA	20,00%	60,00%	20,00%	0,00%	0,00%
	1	OHL	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	11	LFR	9,09%	81,82%	9,09%	0,00%	0,00%
	3	RBC	33,33%	66,67%	0,00%	0,00%	0,00%
	2	SDB	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
	0	ABO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0	FAR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0	JMW	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	6	GNB	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0	LGB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	0	APG	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	76	RCD	14,47%	35,53%	39,47%	9,21%	1,32%
	104	Total	13,46%	46,15%	32,69%	6,73%	0,96%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Iniciativa Legislativa				
		Part. Oficial	Part. Opositor	Presidente	Otras Funciones	Ciudadanía
Veto presidencial	JRA	25,00%	50,00%	25,00%	0,00%	0,00%
	OHL	20,00%	80,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	LFR	2,17%	91,30%	6,52%	0,00%	0,00%
	RBC	45,45%	50,00%	4,55%	0,00%	0,00%
	SDB	9,68%	88,17%	2,15%	0,00%	0,00%
	ABO	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	FAR	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	JMW	0,00%	92,31%	7,69%	0,00%	0,00%
	GNB	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	LGB	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	APG	0,00%	92,86%	7,14%	0,00%	0,00%
	RCD	11,68%	56,93%	24,82%	5,84%	0,73%
	Total	9,70%	77,11%	10,95%	1,99%	0,25%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Tiempo de trámite	
		Ordinario	Económico urgente
Veto presidencial	JRA	100,00%	0,00%
	OHL	100,00%	0,00%
	LFR	97,83%	2,17%
	RBC	100,00%	0,00%
	SDB	100,00%	0,00%
	ABO	100,00%	0,00%
	FAR	100,00%	0,00%
	JMW	100,00%	0,00%
	GNB	100,00%	0,00%
	LGB	100,00%	0,00%
	APG	100,00%	0,00%
	RCD	100,00%	0,00%
	Total	99,75%	0,25%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Presidente	Tipo de trámite	
			Ordinario	Económico urgente
Veto total	3	JRA	100,00%	0,00%
	4	OHL	100,00%	0,00%
	35	LFR	97,14%	2,86%
	19	RBC	100,00%	0,00%
	91	SDB	100,00%	0,00%
	7	ABO	100,00%	0,00%
	22	FAR	100,00%	0,00%
	13	JMW	100,00%	0,00%
	25	GNB	100,00%	0,00%
	4	LGB	100,00%	0,00%
	14	APG	100,00%	0,00%
	61	RCD	100,00%	0,00%
	298	Total	99,66%	0,34%
Veto parcial	5	JRA	100,00%	0,00%
	1	OHL	100,00%	0,00%
	11	LFR	100,00%	0,00%
	3	RBC	100,00%	0,00%
	2	SDB	100,00%	0,00%
	0	ABO	0,00%	0,00%
	0	FAR	0,00%	0,00%
	0	JMW	0,00%	0,00%
	6	GNB	100,00%	0,00%
	0	LGB	0,00%	0,00%
	0	APG	0,00%	0,00%
	76	RCD	100,00%	0,00%
	104	Total	100,00%	0,00%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Presidente	Mayoría Legislativa aprobatoria	
			Simple	Absoluta
Veto total	13	JMW	61,54%	38,46%
	25	GNB	80,00%	20,00%
	4	LGB	75,00%	25,00%
	14	APG	78,57%	21,43%
	56	Total	75,00%	25,00%
Veto parcial	0	JMW	0,00%	0,00%
	6	GNB	83,33%	16,67%
	0	LGB	0,00%	0,00%
	0	APG	0,00%	0,00%
	6	Total	83,33%	16,67%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Presidente	Mayoría legislativa aprobatoria	
			Simple	Absoluta
Veto presidencial	JMW		61,54%	38,46%
	GNB		80,65%	19,35%
	LGB		75,00%	25,00%
	APG		78,57%	21,43%
	Total		75,81%	24,19%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Presidente	Periodo luna de miel	
			Si	No
Veto presidencial	JRA		62,50%	37,50%
	OHL		40,00%	60,00%
	LFR		30,43%	69,57%
	RBC		9,09%	90,91%
	SDB		16,13%	83,87%
	ABO		14,29%	85,71%
	FAR		54,55%	45,45%
	JMW		30,77%	69,23%
	GNB		3,23%	96,77%
	LGB		50,00%	50,00%
	APG		0,00%	100,00%
	RCD		13,14%	86,86%
	Total		18,91%	81,09%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

		Presidente	Periodo Luna de miel	
			Si	No
Veto total	3	JRA	33,33%	66,67%
	4	OHL	50,00%	50,00%
	35	LFR	31,43%	68,57%
	19	RBC	10,53%	89,47%
	91	SDB	16,48%	83,52%
	7	ABO	14,29%	85,71%
	22	FAR	54,55%	45,45%
	13	JMW	30,77%	69,23%
	25	GNB	4,00%	96,00%
	4	LGB	50,00%	50,00%
	14	APG	0,00%	100,00%
	61	RCD	4,92%	95,08%
	298	Total	18,12%	81,88%
Veto parcial	5	JRA	80,00%	20,00%
	1	OHL	0,00%	100,00%
	11	LFR	27,27%	72,73%
	3	RBC	0,00%	100,00%
	2	SDB	0,00%	100,00%
	0	ABO	0,00%	0,00%
	0	FAR	0,00%	0,00%
	0	JMW	0,00%	0,00%
	6	GNB	0,00%	100,00%
	0	LGB	0,00%	0,00%
	0	APG	0,00%	0,00%
	76	RCD	19,74%	80,26%
	104	Total	21,15%	78,85%
Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional				

	Presidente	Periodo luna de miel	
		Si	No
Veto presidencial	JRA	62,50%	37,50%
	OHL	40,00%	60,00%
	LFR	30,43%	69,57%
	RBC	9,09%	90,91%
	SDB	16,13%	83,87%
	ABO	14,29%	85,71%
	FAR	54,55%	45,45%
	JMW	30,77%	69,23%
	GNB	3,23%	96,77%
	LGB	50,00%	50,00%
	APG	0,00%	100,00%
	RCD	13,14%	86,86%
	Total	18,91%	81,09%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

	Presidente	Tipo de gobierno		
		Unificado	Plural	Dividido
Veto presidencial	JRA	0,00%	100,00%	0,00%
	OHL	0,00%	0,00%	100,00%
	LFR	0,00%	0,00%	100,00%
	RBC	0,00%	13,64%	86,36%
	SDB	0,00%	0,00%	100,00%
	ABO	0,00%	0,00%	100,00%
	FAR	0,00%	0,00%	100,00%
	JMW	0,00%	100,00%	0,00%
	GNB	0,00%	0,00%	100,00%
	LGB	0,00%	100,00%	0,00%
	APG	0,00%	0,00%	100,00%
	RCD	67,88%	0,00%	32,12%
	Total	23,13%	6,97%	69,90%

Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional

	Presidente	Aceptación presidencial			
		Veto total	Veto parcial	Total	Aceptación presidencial
Veto presidencial	JRA	3	5	8	-
	OHL	4	1	5	-
	LFR	35	11	46	-
	RBC	19	3	22	-3,55
	SDB	91	2	93	-2,41
	ABO	7	0	7	-1,32
	FAR	22	0	22	0,36
	JMW	13	0	13	-8,19
	GNB	25	6	31	1,73
	LGB	4	0	4	-2,03
	APG	14	0	14	0,21
	RCD	61	76	137	5,91
Fuente: Archivo Biblioteca Asamblea Nacional/Informe Confidencial					

Anexo F

	Variable					Promedio
	Importancia	Tiempo de trámite	Iniciativa legislativa	Tipo de trámite	Tipo de gobierno	
	Importante	Medio	Partido opositor	Ordinario	Dividido	
Veto total	34,33%	30,10%	65,17%	73,88%	63,93%	53,48%
Veto parcial	17,66%	14,68%	11,94%	25,87%	0,00%	14,03%
Total	51,99%	44,78%	77,11%	99,75%	63,93%	67,51%

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Pablo Sebastián Valdivieso Kastner, con CC. 1716137730; autor del trabajo de graduación titulado: "EL VETO PRESIDENCIAL EN EL ECUADOR. PERIODO 1979-2013.", previa a la obtención del grado académico de ABOGADO en la Facultad de JURISPRUDENCIA:


1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.


Quito, 12 de agosto de 2015



Pablo Sebastián Valdivieso Kastner

CC. 1716137730

 **REPÚBLICA DEL ECUADOR**
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN



CÉDULA DE No. **171613773-0**

CIUDADANÍA
APELLIDOS Y NOMBRES
**VALDIVIESO KASTNER
PABLO SEBASTIAN**


LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA
QUITO
BENALCAZAR


FECHA DE NACIMIENTO 1991-06-10

NACIONALIDAD ECUATORIANA

SEXO M

ESTADO CIVIL SOLTERO





INSTRUCCIÓN **PROFESIÓN / OCUPACIÓN**
SUPERIOR **ESTUDIANTE** **V4443V4442**

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
VALDIVIESO CARRILLO GERARDO RODRIGO

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
KASTNER CALDERON EDITH OTILIA

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2013-10-15
FECHA DE EXPIRACIÓN
2023-10-15

 **DIRECTOR GENERAL**

 **FIRMA DEL CEDULADO**





001288447

 **REPÚBLICA DEL ECUADOR**
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 

028 **CERTIFICADO DE VOTACIÓN**
ELECCIONES SECCIONALES 23-FEB-2014

028 - 0184 **1716137730**
NÚMERO DE CERTIFICADO **CÉDULA**
VALDIVIESO KASTNER PABLO SEBASTIAN

PICHINCHA **CIRCUNSCRIPCIÓN** 1
PROVINCIA **JIPIJAPA** 3
QUITO **PARROQUIA** ZONA
CANTÓN



1.) PRESIDENTA/E DE LA JUNTA